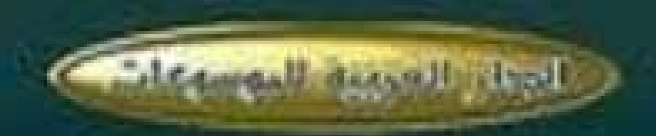
# مبادئ الحوكمة وتطبيقاتها

## في دول مختارة الدنمارك ولبنان

تاليف

أ. صبري أحمد شبلي



# مبادئ الحوكمة وتطبيقاتها

## في دول مختارة الدنمارك ولبنان

تأليف

صبري أحمد شبلي

الدار العربية للموسوعات

بيروت

# الإهداء

إلى

بلدتي معربون

أمي... وروح والدي

إخوتي وزوجتي وأولادي وأقاربي

مشرفي الأستاذ... رشيد الجزراوي

إلى أساتذتي وأصدقائي وطلابي.

# إهداء

الأعزاء... القراء والمهتمين بمبادئ الحوكمة...

أسطر هذه الكلمات التالية... كي لا أضعكم في فهم الحوكمة.. في مناحي حياتية متعددة... ابتداءاً من الأسرة إلى الدولة والنظام السياسي فيها فقط.

بل كي أبارك هذا الجهد الكبير الذي أولاه مؤلف الكتاب... ابتداءاً من دراسته للماجستير التي أجاد بها... والتواصل الكبير للوصول إلى هذا الجهد المتواضع الذي يرفد به المكتبة العربية... بمبادئ الحوكمة وكيفية تطبيقها... وأنه كتاب منهجي بإمكان المؤسسات التعليمية الاستعانة به في رفد طلبة القانون والاقتصاد والإدارة بمضمونه...

**وبالله التوفيق.**

**أ. د. رشيد الجزراوي**

# المقدمة

## ❶ نشأة الحوكمة:

كما هو معروف للقارئ بأن القانون من العلوم التنظمية لكافة مفاصل مسيرة الحياة بما فيها الإنسان والمجتمع، اقتصادية كانت أو اجتماعية أو سياسية أو عسكرية أو إدارية، أوعلوم صرفة كالفيزياء والكيمياء. . .الخ. ويدخل القانون في العلوم كلها عملاً وتنظيماً.

وقد نشأ القانون مع نشأة الإنسان الأول وبمراحل متعددة وكان أولاً على شكل عفوي طبيعي، وتفاعل مع الطبيعة التي هي الأخرى نشأت على أسس قانونية منظمة، فالأرض وما عليها من موارد مادية ومعنوية خاضعة لقانون إلهي سرمدي لا يمكن تجاوزه لأن ذلك يعني فناء الأرض وما عليها. . . وهكذا فالكون كله منشؤه على أسس قانونية فائقة التنظيم[1] وهنا أود أن أُشير إلى الآية الكريمة التي تُدعم ما ذهبت إليه في التعريف المذكور أعلاه.

---

(١) الآية ﴿۞ فَلَآ أُقْسِمُ بِمَوَٰقِعِ ٱلنُّجُومِ وَإِنَّهُۥ لَقَسَمٌ لَّوْ تَعْلَمُونَ عَظِيمٌ﴾ (٧٦) **[سورة الواقعة، الآية: ٧٥-٧٦]** لأن مواقع النجوم ثابتة ولا تتغير وهو دليل على ثبوتية الكون من قبل رب العالمين... أشرت إلى هذه الآية كونها قاعدة قانونية لرب العالمين في تحكمه في الكون وثبوته وعدم الاختلاف في قوانينه إلى الأبد.

**والقانون أيضاً مفصل حياتي،** لأنه ينظم متطلباتنا الحياتية بحيث يمكن للفرد والمجتمع أن يتفاعل معه لتسيير كل الحاجات الإنسانية بشكل أمثل، ويتفاعل الفرد والمجتمع مع القانون، لأنه قمة التنظيم الاجتماعي ويبعد المساس بالبنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية سلبياً. . .

**والحوكمة في الوقت الحاضر،** هي محور اهتمام كافة المعنيين بأعمال الشركات وتنظيماتها من القانونيين والاقتصاديين، وخاصة في ظل الأزمة العالمية المالية التي نالت الاهتمام لإنقاذ بيوتات المال[١] من الإفلاس والانهيار.

ولأهمية موضوع الحوكمة في الوقت الراهن، وضمن الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية التي تضر بمصالح العالم والشعوب، وخاصة في البلدان النامية وتحديداً الدول العربية وشعوبها، فقد تمّ تناولي للحوكمة في الكتاب الذي بين أيديكم ولو أنه قد شكّل صعوبة بالغة في إيجاد المصادر التي تتناولها، لكونها مادة حديثة النشأة قانوناً واقتصاداً لعلي بهذا الكتاب أقدم خدمة لتلك البلدان من خلال نقل التجربة الدنماركية في الإصلاح القانوني والإداري للمؤسسات العاملة في كل من الدنمارك ولبنان. . . ومدى إمكانية الاستفادة من التجربة الدنماركية في الإصلاح الإداري الذي يمكن اختيار مفهومه بالمعنى الجزئي الضيق أو بالمعنى الشامل الواسع، حيث نستطيع القول بأنه مفهوم يتراوح بين تنظيم الجهاز الإداري في الدول، على أسس تكفل تحقيق الأهداف المرجوة منه، أي أنه يعني تنظيم هذا الجهاز، من حيث أساليب وطرق العمل، فضلاً عن تنظيم شؤون العاملين فيه، وبمفهومه

---

(١) بيوتات المال: وأعني بها كل المؤسسات التي تتعامل على أساس نقدي لتفعيل وتنشيط الرأسمال المستخدم مع زيادته ومضاعفته على مراحل إنتاجية مادية كانت أو خدمية.

الواسع، يذهب إلى المدخل الذي ينظر إلى الحكومة أو المجتمع كنظام يتكوَّن من هياكل مختلفة تؤدي وظائف متنوعة، وإن هذه الهياكل مترابطة ومتناسقة فيما بينها وأي خلل فيها يؤدي إلى الإخلال بالهياكل الأخرى.

## ❷ ماهية الحوكمة:

**للحوكمة أكثر من تعريف نتطرق إليها تباعاً:**

١ • **الحوكمة بمعناها العربي**: هي الاحتكام إلى العقل وفيها استقرار السوق وتجنب الدخول في أزمات مالية متعددة ومتنوعة.

٢ • **الحوكمة وصفاً**: هي الربان الذي يقود السفينة بنفسه بعيدا عن المخاطر إلى بر الأمان.

٣ • **الحوكمة قانوناً**: هي مجموعة من القوانين والقواعد التي تحدد العلاقة الشفافة بين إدارة الشركة أي المدير العام أو المدير المفوض العام ومجلس الادارة، والعاملين فيها من الموظفين والعمال هذا من ناحية... وحَمَلَة الأسهم وأصحاب المصالح أو الأطراف المرتبطة بالشركة... (حملة السندات، العمال الموردين، الدائنين، والمستهلكين) من ناحية أخرى[١]... بهدف الحفاظ على استمرارية انجاح خطط واستراتجية المؤسسة وإبعاد شبح الانهيار أو الفشل، وهناك اهتمام متجدد بعد إفلاس وانهيار العديد من الشركات، لذا كان لا بد من وضع قانون تنظيمي من قبل الحكومات لمواجهة تلك الانهيارات.

---

(١) يوسف محمد حسن «محددات الحوكمة ومعاييرها مع إشارة خاصة لنمط تطبيقها في مصر» (بحث منشور)، القاهرة ٢٠٠٧م.

### ٣ الحوكمة ودورها في الإصلاح الإداري... دراسة مقارنة بين الدنمارك ولبنان:

بادئ ذي بدء لا بد من تبيان مصطلح الحوكمة بالإنكليزية (Corporate Governance) أو بالدنماركية (Selskabsledelse)، حيث أنها تشمل حوكمة الشركات والعلاقات المتينة والمطلوبة بين المصالح المختلفة والأهداف المنوطة بالشركة والإدارة نفسها، وكذلك أصحاب المصالح الأخرى ونعني بهم العمال والموظفين، وعملاء الشركة والدائنين (المصارف وحاملي السندات) ويمكن القول إن هذه العلاقة سوف تشمل المجتمع بأكمله، وحوكمة الشركات هو موضوع متعدد الأوجه، والشيء الهام فيه هو ضمان المساءلة من بعض الأفراد في الشركات من خلال الآليات التي تحاول التقليل أو القضاء على المشكلة الرئيسية للعامل، وأي صلة في المناقشات التي تركز على وجود نظام حوكمة الشركات في تحقيق الكفاءة الاقتصادية اعتماداً على روح القانون في ذلك(١).

وقد بدأت ممارسة حوكمة الشركات فعلياً وكعمل تنظيمي وقانوني وعلمي منذ عام **٢٠٠١م** نتيجة لانهيارعدد من الشركات الأمريكية الكبرى، مثل شركة... **(أنرون وورلد كوم)** المحددة. وفي الوقت الراهن ٢٠١٢م حدثت انهيارات جديدة وكبيرة شملت شركة كوداك الأمريكية بعد (١٣٠) عاماً من العمل الجاد في حقل التصوير، التي انهارت حالياً وسبب ذلك هوعدم مواكبة الشركة للتطورات الحديثة الحاصلة في العالم، في موضوع عدم تصريف الأفلام المصنوعة بسبب اعتماد التصوير الرقمي بدلاً من الورقي، مما أدى إلى الركود الاقتصادي للشركة.

---

(١) نعيم دهش أبو زور إسحق، تحسين وتطوير الحاكمية المؤسسية في الشركة، بحث منشور في مجلة البنوك في الأردن، ٢٠٠٣م.

وعلى أثر ذلك وفي عام **٢٠٠٢م** قامت الحكومة الأمريكية بإصدار قانون خاص لحوكمة الشركات سمي بقانون ساربانس أوكسلي (sarbanes Oxley) وكان الهدف من هذا القانون هو إعادة ثقة الجمهور في إدارة الشركات[١]، وكان القانون الأمريكي في الحوكمة هو مواجهة خطر الانهيارات اللاحقة في الولايات المتحدة الأمريكية بعد التراجع الكبير في النمو والتنمية الاقتصادية، والآن وحسب القوانين الخاصة بالحوكمة، أصبح هذا القانون جزءاً مهماً في تشريع قوانين الحوكمة في معظم أنحاء العالم وهو قانون وضعي. ولكن هناك قانون عفوي يرتبط بمدى التماسك الاجتماعي، والاقتصادي، والروحي، والتنظيمي والتربوي مجتمعة بقانون حفظ العائلة من الانهيار التربوي والأخلاقي والاقتصادي، ويماثل هذا القانون العفوي قانون آخرهو قانون حفظ الذات وقانون البقاء للأفضل[٢] الذي يعتبرأهم مفصل في مسيرة المجتمع لتجدد الأجيال عبر الزمن، إذاً فقانون الحوكمة ليس وليد العصر بل هو وليد الفكر الإنساني منذ القدم بهدف تنظيم حياتي بشكل عفوي مستقر والابتعاد عن الانهيارات العائلية والاجتماعية في مجتمع ما. وقد استُعمل مصطلح الحوكمة واعتُمدت من قبل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الأوروبية (OECD) والبنك الدولي (I B RD) وصندوق النقد

---

(١) في ظل التنظيم الرأسمالي يكون الجمهور جزءاً من البنية الأساسية في الشركة كونهم المساهمين الفعليين في رأسمال الشركة من خلال، الأسهم والسندات، ومع ذلك قامت الحكومة الأمريكية بإصدار هذا القانون المشار إليه أعلاه يُحمل المدير التنفيذي للشركة المسؤولية ولدعم الشركات بجمهورها الداخلي والخارجي.

(٢) قانون حفظ الذات هو أول قانون تواجد مع خلق الإنسان ويعتبر قانوناً إلهياً لبقاء النسل الإنساني على طول حياته وأجياله. (الباحث).

الدولي (I M F) **كعملية إصلاحية لمشاكل الأداء والإنتاج ونشاطات اقتصادية أخرى والتي هي:**

**❶ الأرض. ❷ التوزيع. ❸ المبادلة.**

**❹ العمل. ❺ الإدارة. ❻ إشباع حاجات ورغبات الإنسان.**

وفي التاريخ الوسيط، وبعد الثورة الصناعية في القرن الثامن عشر، ازدادت المشاكل والاهتمامات بالصناعة المتطورة، التي حدثت والتي أُنشئت من خلالها شركات عملاقة في تصنيع المكائن والمحركات والمواصلات الحديثة، وكذلك زيادة الرقعة العمالية والمالية والإدارية.

وقد بدأت الاهتمامات بسيرتلك القطاعات، على أن لا تشمل الإخفاقات والانهيارات لتلك الشركات، وذلك بوضع قوانين متعددة، كما زادت الأفكار والنظريات السياسية والاقتصادية والقانونية للحفاظ عليها، **فنرى أن سير العملية الإنتاجية للدول الصناعية وما تبعها من عمليات قانونية لتلك الدول، وذلك للحفاظ على ديمومة الإنتاج، قد أدت إلى وضع إستراتيجيات شملت العمليات التالية:**

أ • الحملة الاستعمارية لإيصال السلع المنتجة خوفاً من ركودها، وبالمقابل جلب الثروات الطبيعية من تلك المستعمرات إلى بلدانهم، على شكل نهب أو مبادلة بالسلع المصدرة لهم، وهذه العملية كانت مجحفة وأثرت على طبيعة هذه الدول وضلوعها في الفشل والقمع للأنفس والأفكار...

ب • التطبيق الأمثل للقانون في حلحلة المشاكل العالقة بين الدول ومصالحها كما حدث في **(معاهدة وستفاليا)** عندما احتكموا إلى العقل بوضع الأسس والمواد القانونية وسميت بذلك الاسم بسبب توقيعها في مدينة وستفاليا عام ١٦٤٨م، وهي

أول تحكُّم اقتصادي بمنظورسياسي، ووُضع القانون السلمي لحل النزاعات العسكرية في استغلال موارد نهر الدانوب للدول المتشاطئة عليه. ولكوننا نتناول في دراستنا هذه دور حوكمة الشركات في الإصلاح الإداري، وهي دراسة مقارنة بين كل من النموذجين الدنمارك ولبنان، فلا بد من تناول النموذجين وابتداء بالحوكمة في الدنمارك.

### ٤ الحوكمة في الدنمارك:

ومن خلال استقرائنا للحوكمة والإصلاح الإداري في الدنمارك وجدنا بأن الإصلاح الإداري جزء هام من تطبيقات الحوكمة لإرساء التنظيم العادل لمسيرة الشركة أو المؤسسة، وهنا نشير إلى ملاحظة الأستاذ (**مرفين كنج**)[١] حيث يؤكد في بحثه بأن الدنمارك باعتبارها نموذجاً يُحتذى به ولكي يكون النموذج الدنماركي مفهوماً ومحتذىً به من قبل الآخرين، فيُطلب من أفضل الشركات الدنماركية **(وتكون بحدود ألف شركة لكي تغطي كافة مفاصل الإنتاج خدمية كانت أو مادية)** بتقديم تقاريرها موضِّحةً فيها الكيفية والعلاقة التي تؤثربها على المجتمع الدنماركي، حيث يؤكد كنج في بحثه بأن حوكمة الشركات يجب أن تتعدى المجتمع إلى البيئة التي تتواجد فيها تلك الشركات وجمهورها الداخلي والخارجي، ومدى تفاعلهم مع بعضهم البعض.

وبناءً على تقديرات معهد Legatum institute في تقريره الذي أصدره في نوفمبر ٢٠١١م يؤكد بأن الإصلاح الإداري في ثلاث دول أوروبية

---

(١) مرفين كنج، اقتصادي بريطاني من مواليد ١٩٤٨م وكان يشغل منصب المدير التنفيذي لبنك أو إنكلند ورئيس لجنة السياسة النقدية وله مؤلفات عديدة في السياسة النقدية والمصرفية.

جاءت في المركز الأول في النمو الاقتصادي، وهم النرويج الدنمارك وفنلند، ويُشار إلى أن الدنمارك ونيوزلاندا كانتا إلى جانب سانغفورا بين الدول الأقل فساداً وسجلت (٩,٣) من أصل (١٠) بحسب المؤشر الذي يعطي أفضل العلامات للدول الأقل فساداً، أو الأعلى فساداً، فلا بد لي هنا من دراسة تلك الإصلاحات، التي تمت في الدنمارك في مجال الإصلاح الإداري منذ الستينات والسبعينات لإرساء دعامة الحوكمة وتطبيقاتها على عمل المؤسسات الإنتاجية الخاصة والعامة لإبعاد شبح الفشل والانهيار.

**حوكمة الشركات في الدنمارك[١] وتطبيقاتها،** قد بُدأ بها عملياً وقانونياً منذ منتصف التسعينات، حيث بدأ التركيزالدولي على كيفية التحكم بالشركات الكبيرة آنذاك، والسبب في ذلك يرجع إلى الفضائح التي مرت بها الشركات على مر الزمن كفضيحة (**أنرون**) في الولايات المتحدة وفي الدنمارك فضيحة شركة الغزل والنسيج الدنماركية (**ريش الشمال**) التي أشهرت إفلاسها عام ١٩٩١م ويعود ذلك جزئياً إلى رئيس مجلس الإدارة والرئيس التنفيذي للشركة جون بيترسن/ مما أدى إلى انعدام الثقة عند المساهمين وسحب رؤوس الأموال من شركة صناعة التكنولوجيا أيضاً، وبما عُرف بأزمة الدوت كوم (Dot-Co)[٢] ما أدى إلى انخفاض أسعار الأسهم في تلك الشركة بشكل كبير وتسبب في خسائر فادحة في أوساط المستثمرين. كل ذلك أدى إلى نقاش واسع والمطالبة بإتخاذ تدابير جديدة لتفادي تكرار تلك الفضائح، فكان مصدر إلهام لكثير من الدول الأوروبية بما في ذلك الدنمارك... حيث قامت لجنة نوربي (Nørby) بإصدارتقرير وتوصيات حول حوكمة الشركات في الدنمارك

(١)(٢) Kandidatafhandling 2009 af Jens Orlemann/cand.merc.aud-studiet Aalborg Universitet.

وتركزت تلك التوصيات في فصل واضح بين أولئك الذين يراقبون وبين المسؤولين عن العمليات اليومية وذلك على عكس الاجراءات التي تُتخذ في إنكلترا[١].

وكان الهدف من تطبيق حوكمة الشركات في الدنمارك، هو تحسين الأداء للشركات، حسب ما جاء في **(تقرير لجنة نوربي ٢٠٠٣م)** من خلال مزيد من الانفتاح والشفافية، وتقوية المراجع الداخلية والخارجية، وزيادة الثقة في السوق، ويكون بذلك فرصة للشركة لتجنب الانهيار كما سبق مع بعض الشركات، واجتذاب رؤوس الأموال الدنماركية والأجنبية.

إن الاختلاف بين هيكلية الشركات، جعل السوق يؤثر بحد ذاته على كل شركة باختيار ما يناسبها من توصيات، بخصوص الحوكمة وبما يتماشى مع التوصيات الدولية، والتوصيات وحدها لا تكفي لكي تكون ضمان للمتعاملين مع الشركة، كما أن لجنة بورصة كوبنهاغن تعتبر هي التنظيم القانوني في الدنمارك ومراقبة قوانين الشركات، وهذا يشير إلى الفصل بين السلطة التنفيذية ومهام مجلس الإدارة ومسؤولياته، أما التوصيات الواردة في تقرير (Nørby)[٢] للأوراق المالية منذ ٢٠٠٣ إلى أواخر ٢٠٠٥م كانت تقتضي بوجوب التزام الإفصاح عن سير الأنشطة الاقتصادية وتوفير بعض الأدوات التي تتماشى مع مجال التنمية الدولية، التي تؤثر على التنمية القُطْرية، ولكن مع حدوث الأزمة المالية العالمية في الآونة الأخيرة، حيث اهتمت الشركات الدنماركية بتطبيقات الحوكمة

(١) النظام الليبرالي هو الجاري في المعاملات اليومية في إنكلترا (دعه يعمل دعه يمر).

(٢) (Nørby) مدينة إلى الجنوب من بولند في الدنمارك.

Henrik Friis Pedresen og Jacob Dissing Hansen, Kandidatafhandling studiet, Aalborg Universitet 2007 Effektenaf intern revision iCorporate governance, herunder risikostyring.

نوعاً ما، فعلى سبيل المثال شركة (Vestas) العملاقة في صناعة المراوح الكهربائية والتي شارفت على الانهيار لولا أنها استفادت من تطبيقات الحوكمة، فلجأت إلى التغيير في الإستراتيجية الأساسية، فقامت بدمج بعض الفروع مع بعضها لتخفيض النفقات وأغلقوا بعضها، وسرحوا عدداً من الموظفين، وتمّ تغيير مدير الشركة وكذلك مجلس إدارتها، كل هذا أدى إلى المساهمة في إنقاذها واستمرارها.

## ٥ الحوكمة في لبنان[١]:

لبنان بلدٌ ديمقراطيٌ، منفتحٌ على العديد من الحضارات من الشرق والغرب، وهذا ما أغناه وأعطاه الدفع للأمام، كي يتمكن من مواكبة التطور والوضع المعاصر، أما اقتصاد لبنان كما هو معلوم مبني على أساس اقتصاد السوق المفتوح (الحر) ويعتمد هذا المبدأ منذ نشأته عام ١٩٢٦م، وكان هاجس لبنان آنذاك هو جذب الاستثمارات الأجنبية كونه يفتقر إلى البنى التحتية للثروات النادرة التي تدخل في إنتاج السلع، **وكذلك حاول لبنان مواجهة المنافسة العالمية في تنفيذ فلسفة السوق المفتوح من أجل مواكبة الأسواق العالمية ثم تفعيل بعض الأنشطة التي اعتُبرت حتى الآن منفذاً للحوكمة على شكل قوانين اقتصادية ومصرفية ومحاسبية وهي:**

أ • **قانون مراقبة تبييض الأموال**: وبهذا القانون اعتُبر لبنان من الدول المتعاونة مع **(منظمة الجات GATT أي الاتفاقية العامة للتجارة والتعرفة الجمركية)** حول تبييض الأموال منذ ٢٠٠٢م.

---

(١) موفق البافي: دكتور من أجل تعزيز (حوكمة الشركات في لبنان) مركز المشروعات الدولية الخاصة والغرفة التجارية الأمريكية واشنطن ٢٠١١م.

ب • **قانون سرية المصارف**: وقد صدر منذ عام ١٩٥٦م وهي القوانين التي تحكم السرية المصرفية في لبنان، ولم تتأثر رغم الأحداث التي جرت في لبنان بين عامي ١٩٧٥-١٩٩٠م.

ج • **مهنة تنظيم خبراء في المحاسبة العالمية**: صدر هذا القانون عام ١٩٩٤م.

د • **قانون تنظيم المحاسبة الدولية**: صدر عام ١٩٩٦م.

تعتبر هذه القوانين هي المبادئ الأساسية للحوكمة التي تنظم نوعاً ما تطبيقات الإصلاح الإداري والقانوني للشركات العاملة في لبنان.

والعودة إلى الحوكمة، فإنها تدخل قانوناً في جميع مفاصل الإنتاج، وتحاول ربط الأمثل بين تلك العوامل والأداء الجيد للشركة، حفاظاً على ديمومتها، والحفاظ على ثقة الجمهور الداخلي والخارجي. وفكرياً فإن الحوكمة ليست جديدة على المجتمع الإنساني بل هي عملية احتسابية منذ القدم من خلال الأسرة الواحدة وحتى يومنا هذا، حيث تدار الأسر من قبل الأب والأم وبمشاركة الأولاد في تسيير وتحكيم العملية الأسرية وروابطها الصحيحة، ونعني به العرف والعادات والتقاليد والإرث في تحديد نوعية الحوكمة في الأسرة الواحدة[١].

وتاريخياً عُرفت الحوكمة العفوية منذ العصورالقديمة ولكنها كانت عفوية المنشأ ضمن العائلة كون الإنسان وضمن المجتمعات الكهفية كان توّاقاً لتنظيم حياته وضمان مسيرٍ حَسنٍ وجيد من تحضير الغذاء والملبس والدفاع عن النفس، وكذلك ديمومة الحياة، وخاصة بعد اكتشاف الزراعة والنار في المرحلة التاريخية القديمة.

---

(١) خوري/ سابا، الحاكمية المؤسسية ودور أعضاء مجلس الإدارة المستقلين في الشركة مجلة المدقق - جمعية المحاسبين الأردنيين ٢٠٠٦م، العدد ١٢-٢٢، ٢٠٠٩م.

**وتأسيساً لمعرفة الإنسان للحوكمة العفوية**، فقد ترك لنا أسلافنا العديد من الرموز التي تدل على الفكر الإنساني القديم، من أهم تلك الرموز الرسومات المتعددة في الكهوف القديمة وتلك الرسومات هي المصدر القانوني والاقتصادي البدائي والصوري وعلى شكل نصوص بحتية عفوية كانت تُترك من قبل كبير العائلة إلى الأجيال القادمة.

وقد درس العديد من الباحثين تلك الرسوم ولم يتوقفوا عندها بكونها رسومات فنية بحتة، بل رسومات ذات دلالات خاصة، فاصطياد البقر بأنواعه دلالة على الطرق المتاحة للصيد وإشباع الذات... والتوزيع أو المبادلة فيما بعد، وهكذا وضمن عُرف قانوني عفوي آنذاك كانت تلك العملية تثار من قبل أفراد العائلة سلباً أو إيجاباً وبطريقة عفوية جداً، وهي أساس الحوكمة البدائية كما عرفناها آنفاً ونحن في القرن الـ(٢١).

**في وقتنا الحاضر فإن الحوكمة قانون ذاتي عفوي**، يتيح لأفراد العائلة المناقشة فيما بينهم وبالطريقة المثلى، ودون إيقاع الخسارة أو الانهيار الاجتماعي والاقتصادي، وحصرها في قانون العائلة بذاتها وضمن التخصص العملي.

وبعد معرفة صناعة النار والعمل الزراعي كان لا بد من تحكُّم جيد من العاملين في هذا الحقل بهدف عدم فشلهم وعائلاتهم بعد هذا الاكتشاف، ووضعوا لأنفسهم ولأجيالهم تقاليدَ وعاداتٍ في هذه الصناعة كي يستمروا بأعمالهم على الوجه الأمثل، ولكن تلك الفترة كانت محدودة وغير ملزمة من قبل العاملين فيها لأنها كانت محددة الاستعمال.

وبعد الثورة الصناعية في القرن الثامن عشر ازدادت المشاكل والاهتمامات بالصناعة المتطورة التي حدثت والتي أُنشئت من خلالها

شركات عملاقة في تصنيع المكائن والمحركات والمواصلات الحديثة وكذلك زيادة الرقعة العمالية والمالية والإدارية، فقد بدأت الاهتمامات بسير تلك القطاعات على أن لا تشمل الإخفاقات والانهيارات لتلك الشركات، وذلك بوضع قوانين متعددة كما زادت الأفكار والنظريات السياسية والاقتصادية والقانونية للحفاظ عليها، وهناك نُظم تسيّرالعملية القانونية في الحفاظ على بعض الاتفاقات الأساسية في تلك العملية الاقتصادية والقانونية والإدارية في عمل تلك الشركات.

**وخلاصة ما توصلت إليه**، بأن الحوكمة مجموعة من القوانين والنظم والقرارات، التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميُّز في الأداء عن طريق اختيارالأساليب (models) المناسبة والفعاّلة لتحقيق خطط وأهداف المؤسسات **وكذلك تُعرّف بأنها القوانين والقواعد والمعايير (Laws... Basis... Norms) التي تحدد العلاقة بين المفاصل الفعّالة في الشركات والتي هي:**

أ • **إدارة الشركة**: وهي القيادة المسؤولة عن سير عملية الإنتاج والتوزيع والمبادلة، ويعتبر مديرها العام هو الجهة المنفذة لقرارات مجلس الإدارة.

ب • **مجلس إدارة الشركة أو المؤسسة**: وهو صاحب القرار ووضع الإستراتيجيات والخطط الإدارية للشركة.

ت • **أصحاب الأسهم والموردين والدائنين والمستهلكين**: وهم الجمهور الداخلي والخارجي للشركة وفي نفس الوقت الجهة الممولة والمستفيدة منها.

⋆ **والغاية الأساسية من الحوكمة تؤدي إلى إحقاق الأمور الآتية:**

١ • حسن الأداء الإنتاجي.

- ٢ عدالة وتوزيع الأرباح
- ٣ إبعاد حالات الفساد الإداري والمالي.
- ٤ إبقاء المؤسسة ضمن إصلاح إداري وقانوني أمثل.
- ٥ إخضاع المؤسسة ضمن الرقابة والمتابعة والمساءلة، من جمهورها الداخلي والخارجي.
- ٦ عمل المؤسسة على حفظ المصالح العليا للمجتمع والدولة، وحسب اختصاصها في رفد الجهات التي تمّ ذكرها، وكذلك ضمان أداء العاملين وصولاً إلى أعلى درجات الكفاءة في الإنتاج والعمل.

**وقبل الحوكمة المعروفة حالياً كعمل تنظيمي إداري وإصلاحي، ظهرت نظريات متعددة للحفاظ على سير العملية والعدالة الاجتماعية، وما الأفكار التي ظهرت فيما بعد مثل الشيوعية والاشتراكية والليبرالية والرأسمالية، إلّا جهوداً لحوكمة الأمر وتحسين العملية الإنتاجية بما تلائم كل العوامل المشاركة فيها والتي هي:**

**❶ العمل. ❷ رأس المال. ❸ الأرض. ❹ الإدارة.**

## ❻ متن الدراسة Concept of the book:

تحقيقاً للمنهجية العلمية الموضوعة لدراسة تطبيقات الحوكمة كان لا بد من تناول الموضوع من ناحية دراسية أكاديمية بحتة، وضمن الفصول ومباحثها، وبتوافق مع عنوان الدراسة المنوه عنها آنفاً. **ومتن الدراسة يتكون من الآتي:**

- **فصول الكتاب** Chapters of book :

★ **يقع الكتاب ضمن (٣) فصول ومحاورها، وهي كما هو مبين أدناه:**

## ❶ الفصل الأول: مفهوم وتاريخ الحوكمة:

لا بد من سرد المفهوم العام للحوكمة... مع الاطلاع على أهميتها وأهدافها وأبعادها، وكذلك تاريخ الحوكمة وبداياتها وتطبيقها، **ويقع الفصل في المحورين الآتيين:**

*** المحور الأول: مفهوم الحوكمة وأهميتها وأهدافها:**

تتناول في هذا المحور المفهوم العام للحوكمة وأصل الكلمة لغوياً وعلمياً... وكذلك أهمية الحوكمة في تحقيق جدية العمل ونجاح الخطط... كما نتطرق إلى أهمية الحوكمة لصالح المؤسسات والمجتمع والدولة، كما نتناول أهدافها وحسب ترتيب الدول لها، وأبعادها كذلك من النظرة القانونية والاقتصادية.

*** المحور الثاني: تاريخ الحوكمة... تطبيقات عالمية عملية:**

ستناول في هذا المحور الأبعاد التاريخية للحوكمة قديماً وحديثاً، وكذلك بعض النظريات في تطبيقاتها الحالية، وخاصة في الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية... وبعض الدول المتقدمة في آسيا وأمريكا اللاتينية.

## ❷ الفصل الثاني: مفهوم الإدارة والإصلاح الإداري:

نسرد في هذا المفهوم، دوره قانوناً وإدارة، في تقويم الأداء العملي والتطبيقي للمؤسسات والشركات في دولة ما... **ويقع هذا الفصل في مبحثين وهما:**

*** المحور الأول: مفهوم الإدارة والإصلاح الاداري وأهدافه وأهميته:**

تتناول المفهوم العلمي واللغوي والقانوني والإداري

للإصلاح، وإدارة المؤسسات وكذلك أهداف الإصلاح الإداري وأهميته في تقويم الأداء للمؤسسات، وإبعاد شبح الفساد الإداري والمالي عنها.

*** المحور الثاني: تاريخ الإدارة والإصلاح الإداري:**

سنتطرق في هذا المحور إلى تاريخ الإدارة والإصلاح الإداري. في العالم، ومدى الفائدة المتوخاة منه وكذلك بعض التطبيقات العالمية في الدول الأوروبية والأمريكية والدول المتقدمة عموماً والنامية أيضاً. . .

## ❸ الفصل الثالث: الحوكمة ودورها في الإصلاح الإداري:

وهذا الفصل مهم وجوهر الدراسة، حيث تناولنا فيه دورالحوكمة الإدارية والقانونية والسياسية والاقتصادية في تقويم عمل المؤسسات بهدف الأداء الحسن وإبعاد شبح الفساد الإداري والمالي وخدمة للمجتمع والدولة. **ويقع الفصل في مبحثين اثنين وهما:**

*** المحور الأول: الحوكمة والإصلاح الإداري في الدنمارك ولبنان:**

**سيغطي محورين أولهما**، واقع الدنمارك ولبنان من الناحية الاقتصادية والسياسية والجغرافية.

**أما المحور الثاني** سيغطي واقع الحوكمة والإصلاح الإداري في كل من الدنمارك ولبنان، وكما سنسرد فيه، كل المعطيات الخاصة بكيفية قيام الدولة الدنماركية في إصلاحها الإداري قانوناً وإدارةً.

وهذا المحور مهم جداً للوقوف على حيثيات إدارتها المتوازنة ونقلها التجربة الرائدة في تحقيق إدارة إصلاحية رائدة في مؤسساتنا.

*** المحور الثاني: دراسة مقارنة لكل من النموذجين الدنماركي واللبناني في الإصلاح الإداري:**

هذه دراسة مقارنة مهمة في الوقوف على الخلل في دولنا العربية مقارنة بكفاءة الإدارة وإصلاحها في الدنمارك.

ومن هذه المقارنة يمكن استخلاص جوهر الدراسة وسنتبع هنا التحليل بقدر الإمكان في إبراز المقارنة بين الدولتين.

**❼ الخاتمة:**

أضع هنا بعض الاستنتاجات والتوصيات وأتمنى الاستفادة من الكتاب وخاصة طلبة القانون والسياسة والاقتصاد.

**وبالله التوفيق.**

صبري أحمد شبلي

# الفصل الأول

## مفهوم الحوكمة وتطورها التاريخي

سيتم التطرق في هذا الفصل إلى مفهوم مصطلح الحوكمة التي هي من المستجدات الحديثة في القانون والعلوم الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، وكذلك نتطرق إلى تاريخ الحوكمة والنشأة والضرورة... ولكون الحوكمة من التطبيقات الحديثة حيث تمّ العمل بها منذ عام ٢٠٠٠م لذا واجهنا صعوبةً بإيجاد البيانات الخاصة بها.

### المحور الأول

### مفهوم الحوكمة وأهميتها وأهدافها

إن الحوكمة كتنظيم قانوني واقتصادي، قد وُجد في الواقع النظري في الستينات[١] من القرن الماضي، بسبب الحاجة الملحة للحفاظ على عمل الشركات والمؤسسات الإنتاجية، وإبعاد الفشل عنها مما يسبب خسارة اجتماعية كبيرة بسبب خسارة أصحاب الأسهم والسندات، الذين يساهمون في الدعم المالي للشركات، علاوة على تأثر نمو الإنتاج المحلي العام

---

(١) إبراهيم إسحق، دور تفعيل إدارات المراجعة الداخلية، دراسة ماجستير ٢٠١١م دراسة تطبيقية على قطاع المصارف العاملة في فلسطين.

(GDP) والإنتاج الإجمالي العام (GNP) واللذين يشكلان الدخل القومي (NC) اللذين يؤثران على النشاط الاقتصادي سلباً أو إيجاباً في بلد ما، وبالتالي تأثر ذلك البلد قانونياً وسياسياً واقتصادياً على المستوى العالمي.

لقد أصبحت حوكمة الشركات من المواضيع الأكثر شيوعاً في قاموس الأعمال الإدارية والقانونية والاقتصادية، مفهوماً وأهميةً ونبينُ في المحاور التالية **مفهوم وأهمية الحوكمة**.

- **مفهوم الحوكمة لغوياً وقانونياً واقتصادياً وسياسياً وفسيولوجياً:**

إن وجود تطبيقات الحوكمة القانونية والإدارية وبأشكالها المتعددة، أصبحت مع بروز بعض المشاكل المالية والإدارية في الشركات أمر حيوي، ومن نتائجها الإصلاحية المثلى نشوء الأعمال الناجحة التي أدت إلى ارتفاع كفاءة الأداء، وعليه فهي ليست مجرد بدعة سوف تضمحل وتتلاشى مع الزمن، ولكن الواقع بأن المصطلح الذي أُطلق على الحوكمة وتطبيقاتها القانونية والإدارية، قد أوجد نفسه، وفرض عمله قسراً أو طواعيةً، ضمن الأوضاع غير المستقرة والأزمات المالية التي اجتاحت بعض أسواق المال، وبعد اطلاعنا على مراجع متعددة تناولت حوكمة الشركات، وجدنا أن هناك مفاهيم عديدة للحوكمة، لغوياً وقانونياً وسياسياً واقتصادياً وأُدرج أدناه تلك المفاهيم.

**❶ الحوكمة لغة:**

إن معجم الصحاح[١] هو الأكثر شيوعاً في تناول الكلمات العربية وشروحاتها، والمعجم المذكور، تناول الحُكم والتحكم والتحكيم

(١) الإمام إسماعيل بن حماد الجوهري، معجم الصحاح، محقق في القرن الرابع الهجري.

والأحكام والحاكمية للدلالة على الاحتكام للشريعة الواردة في القرآن الكريم، أو الاحتكام إلى السنة النبوية الشريفة، والأخذ بهما في التعامل اليومي، وبذلك فالاحتكام هو الأقرب لغوياً وعربياً إلى الحوكمة، ويقصد بالاحتكام أي الرجوع إلى العقل أو نص عملي، أو الشريعة المتبعة في بلد ما، وبذلك فإن فقهاء اللغة العربية أخذوا من هذا المعنى لوضع كلمة الحوكمة بديلاً للكلمة الإنكليزية (corporate Governance) وفي العربية فإن الحوكمة تعني الرجوع إلى تحكيم العقل، وأحكام التقاليد والعرف، والثقافة وأحكام الدين، ومنه جاء الحكم أي الحاكم الذي يدير جلسة جنائية كالقاضي أو الحاكم، إذاً بذلك تكون الحوكمة بمعناها العربي، الاحتكام إلى العقل، وهناك ترجمات متعددة في اللغة العربية لمصطلح الحوكمة (C.G) **وعند مراجعة هذه الترجمات نجد (٤) تراجم وهم:**

- ١ حوكمة الشركة.
- ٢ حاكمية الشركة وحكمانية الشركة.
- ٣ التحكم المشترك والتحكم المؤسسي والإدارة المجتمعة.
- ٤ ضبط الشركة والسيطرة عليها والمشاركة الحكومية في إدارة شؤون الشركة الرشيدة والإدارة الحقة للشركة.

كل هذه التراجم المنقولة عن اللفظ الإنكليزي (C.G) تدل كل منها عن وجهة النظر التي يراها مقدم هذه التعاريف.

## ❷ مفهوم الحوكمة قانونياً:

يفسر القانون الحوكمة، بأنها الصيغة الموضوعة والمتفق عليها من قبل فقهاء القانون والاقتصاد والإدارة، لضبط عمل الشركات والمحافظة على ثقة الجمهور بها، وبهذا المفهوم فهو الاحتكام إلى قانون عمل الشركة من قِبل كل المتعاملين معها، سواء الجمهور الداخلي أو

الخارجي، وعليه فالحوكمة قانوناً، عبارة عن أحكام متعددة تعمل على ضوء عمل الشركة أو المؤسسة، وبشكلٍ أفضل ومؤثر على جميع مفاصلها الإدارية.

### ❸ مفهوم الحوكمة اقتصادياً:

هي النشاط الاقتصادي الأمثل لعمل الشركات، واحتساب كشوفات الموارد المتاحة الداخلة في الإنتاج، وبين الموارد الخارجة منه على شكل أرباح، وتُحسب هذه الأرباح بين الجمهور الداخلي والجمهور الخارجي للشركة، بحيث يكون الاحتساب بشفافية بين الجمهور للإبقاء على ثقته بها.

### ❹ مفهوم الحوكمة سياسياً:

بهذا المفهوم تقوم الدول بوضع إستراتيجية احتسابية للحفاظ على الشركات، وإبعاد شبح انهيارها وفشلها، مما يجلب الخسارة للإنتاج المحلي العام (G.D.P) أو الإنتاج القومي العام (G.N.P) وتأثيرهما بالتالي على الدخل القومي، كما تضمن الحكومة التقليل من البطالة في حالة استقرار عمل الشركات، والسياسة الليبرالية المتبعة في عقيدتها. **دعه يعمل... دعه يمر..** .فالحوكمة هي استقرار السوق وعدم الدخول في أزمات مالية متعددة.

### ❺ مفهوم الحوكمة فسيولوجياً:

الإنسان منذ الخليقة هو مسير ومخير عكس الحيوانات فهي مسيرة، لذا فالإنسان يحاول دوماً التحكم في تنظيم حياته وحوكمته في كلا الجانبين المخير والمسيّر، ويضع الأبحاث في كيفية التحكم بهما لصالح صحة الإنسان وعمله بالشكل المنتظم والسليم، وهكذا

فالشركات تتعامل بهذا الجانب مع جمهورها الداخلي والخارجي، لتحقيق راحتهم النفسية مما يؤدي إلى استقرار فسيولوجية أنفسهم والاندفاع نحو دعم الشركة.

وعليه ومما تقدم أعلاه، نستدل على عدم وجود مفهوم موحد على المستوى العالمي، متفق عليه بين القانونيين والإداريين والاقتصاديين[١] والسبب يرجع إلى حداثة تطبيق الحوكمة قانونياً وإدارياً واقتصادياً، ولكن هناك تفريق جوهري في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)[٢] عام ١٩٩٩م والتي عرّفت الحوكمة بأنها، نظام يتم بواسطته توجيه منظمات الأعمال والرقابة عليها، حيث تحدد هيكل وإطار توزيع الواجبات والمسؤوليات بين المشاركين في الشركة المساهمة، مثل مجلس الإدارة، والمديرين، وغيرهم من ذوي المصالح، وتضع القواعد والأحكام لاتخاذ القرارات المتعلقة بشؤون الشركة المساهمة، وبهذا الإجراء، فإن الحوكمة المؤسسية تعطي الهيكل الملائم الذي تستطيع من خلاله الشركة وضع أهدافها، والوسائل اللازمة لتحقيق هذه الأهداف، والعمل على مراقبة الأداء. ويجب أن تزود الحوكمة المؤسسية الجيدة كل من مجلس الإدارة، والإدارة بالحوافز المعقولة، وذلك من أجل متابعة تحقيق الأهداف التي تكون لمصلحة الشركة (المصرف) والمساهمين، وأن تسهل من عملية الرقابة الفعالة، وبالتالي تشجيع الشركات (المصارف) على استخدام مواردها المتاحة بشكل كفء.

---

(١) عباس حميد التميمي، أستاذ (آليات الحوكمة ودورها في الحد من الانهيار المالي والإداري في الشركات الممولة، ٢٠٠٩م عُمان.

(٢) مطاوع السيد مدرس المحاسبة المساعد، دور المراجعة في حوكمة الشركات، دراسة تحليلية ٢٠٠٩م جامعة الأزهر كلية التجارة.

### ❻ المفاهيم ذات النهج المهني والاهتمام بالحوكمة:

أ • **المفاهيم التي تركز على العلاقة بين الشركة والمالكين وتوجيه أدائها:**

ويُفهم من هذا الجانب من المفهوم للحوكمة بأنه زرع الثقة والشفافية بين الشركة والمتعاملين معها من المالكين، وأصحاب السندات والأسهم فيها، وهذه الثقة والشفافية تُمثل روح الحوكمة في الشركات المثالية.

وتلك المفاهيم تنسجم مع النموذج التقليدي معبرةً عنه بنظرية الوكالة بشكلها المبسط، إذ أنها تركز على المالكين ودورهم في الرقابة على أداء الشركات وتوجيهها، وعلى هذا المنظور عرّفتها مبادرة برلين[١] بأنها المجموعة الكاملة من الترتيبات التشريعية والمؤسسية التي تحدد الإطار التنظيمي والقانوني للشركة والإشراف عليها، **وكما يرى الباحث أن المفاهيم التي تقع في هذا الإطار قد أغفلت بيان المفاهيم الأساسية التي هي بمثابة الأعمدة التي ترتكز عليها عملية الحوكمة وهي:**

★ **المساءلة:** بين الشركة وجمهورها الخارجي والداخلي.

★ **الشفافية:** لزرع الثقة بين جمهور الشركة الخارجي والداخلي.

★ **النزاهة:** اندفاع العاملين لإبعاد الفساد الإداري والمالي.

★ **الأخلاقية:** هي مسؤولية جميع الأطراف المشاركة في حماية الشركة، وكذلك أصحاب المصالح فيها، وإبعاد كل السلبيات بطرق شفافة مع أدبيات الشركات.

---

(١) مصدر سابق عباس حميد التميمي، آليات الحوكمة ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري في الشركات المملوكة.

**ب • المفاهيم التي تتمحور حول تحديد الأهداف ومسؤوليات وواجبات وصلاحيات كل منها:**

وهذه المفاهيم يُنظر إليها كون حوكمة الشركات ليست فقط بين الشركة ومالكيها، بل بين الشركة ومجموعة من أصحاب المصالح الآخرين (holders) (العاملين، الزبائن، والمقاولين...الخ) وتنسجم مع نظرية أصحاب المصالح، التي هي الشكل الأكثر قبولاً لنظرية (agency) أي الوكالة، وهذا التعريف يتطابق مع تعريف (adrian cabury) الذي قال عنها بأنها تُعنى بإقامة التوازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، وبين الأهداف الفردية والجماعية، وإن إطار حوكمة الشركات هي: لتشجيع الاستخدام الأكفأ والأمثل، والهدف منه هو الربط قدر الإمكان بين مصالح الأفراد والشركات والمجتمع كله..

**ج • المفاهيم التي تركز على أهداف الشركة والبعد الإستراتيجي لها:**

وهذا المفهوم يُركز على إطار أهداف الشركة، ورسم الاتجاه الإستراتيجي بهدف السيطرة على متغيرات بيئتها الداخلية، ومن هنا تُعرف الحوكمة بأنها تمثل العلاقات بين أصحاب المصالح التي تحدد الأهداف الإستراتيجية للشركة والرقابة عليها.

ومن هذه المفاهيم تتضح لنا أهمية ومبررات الحوكمة التي تعاظمت في الآونة الأخيرة بشكل كبير لتحقيق التنمية، والرفاهية الاقتصادية للشعوب، وبرزت هذه الأهمية بعد الأزمة المالية الآسيوية ١٩٩٧-١٩٩٨م والانهيارات والفضائح التي طالت كبرى الشركات في العالم، مثل شركة (أنرون الأمريكية) للطاقة، وما تلا ذلك من سلسلة اكتشافات تبين تلاعب الشركات في قراراتها المالية والقانونية التي كانت لا تعبرعن الواقع الفعلي، وذلك بالتواطؤ مع كبرى الشركات العالمية الخاصة

بالتدقيق والمحاسبة، وهذا ما جعل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)[(١)] تقوم بإصدار مجموعة من القواعد لحوكمة الشركات الخاصة في سنة ٢٠٠٤م، ولحوكمة الشركات المملوكة للدولة في سنة ٢٠٠٥م، **وندرج في أدناه أهمية ومبررات الحوكمة ضمن مفاهيم متعددة.**

د • **المفاهيم حسب فلسفة المنظمات الدولية. ونعرض هذه المفاهيم للمنظمات الدولية أو الإقليمية رغم تناولنا لهذه المفاهيم آنفاً، ولكن لوجه المقارنة نطرحها مجدداً:**

❶ **منظمة الأمم المتحدة** (*UN*):

هي منظمة عالمية تضم في عضويتها جميع الدول المستقلة تقريباً، تأسست بتاريخ ٢٤ تشرين الأول/ أكتوبر **١٩٤٥م** في مدينة سان فرنسيسكو في ولاية كالفورنيا الأمريكية، وتعرف هذه المنظمة الحوكمة بأنها عقلنة القانون واندماجها مع الاقتصاد والإدارة للشركات الإنتاجية.

❷ **منظمة الأغذية والزراعة الدولية** (*FAO*):

هي إحدى المنظمات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة والتي تقود الجهود الدولية إلى القضاء على الجوع في العالم وتقوم بمساعدة الدول والبلدان النامية في مرحلة التطور على تطوير الزراعة وتأمين الأمن الغذائي للمجتمع، وتعرف الحوكمة بأنها وضع قانوني واقتصادي في إدارة الإنتاج وخاصة الزراعة والغذاء.

❸ **مؤسسة التمويل الدولية** (*I.F.C*):

وتُعرّف هذه المؤسسة الحوكمة بأنها النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها، وقد عُرفت مؤسسة التمويل الدولية

(١) مطاوع السيد مدرس المحاسبة المساعد، دور المراجعة في حوكمة الشركات، دراسة تحليلية ٢٠٠٩م، جامعة الأزهر، كلية التجارة.

(International Finance Corporation) (IFC) بأنها النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها «وهناك من يعرّفها بأنها»: مجموع قواعد اللعبة «التي تُستخدم لإدارة الشركة من الداخل، ولقيام مجلس الإدارة بالإشراف عليها لحماية المصالح والحقوق المالية للمساهمين» وبمعنى آخر، فإن الحوكمة تعني النظام، الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها، أي وجود نظم تحكم العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء، كما تشمل مقومات تقوية المؤسسة على المدى البعيد وتحديد المسؤول والمسؤولية.

**❹ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (*OECD*)[١]:**

وقد عرّفت هذه المنظمة الحوكمة منذ **١٩٩٩**م... بأنها نظام يتم بواسطته توجيه منظمات الأعمال والرقابة عليها، حيث تحدد هيكل وإطار توزيع الواجبات والمسؤوليات بين المساهمين في الشركة مثل مجلس الإدارة والمديرين وغيرهم من ذوي المصالح، وتضع القواعد والأحكام لاتخاذ القرارات المتعلقة بشؤون الشركة المساهمة، وبهذا الإجراء فإن الحوكمة المؤسسية تعطي الهيكل الملائم الذي تستطيع من خلاله الشركة وضع أهدافها، والوسائل اللازمة لتحقيق تلك الأهداف، والعمل على مراقبة الأداء، ويجب أن تُزود الحوكمة المؤسسية الجيدة مجلس الإدارة بالحوافز المعقولة من أجل متابعة تحقيق الأهداف التي تكون لمصلحة الشركة والمساهمين، وأن تسهل من عملية الرقابة الفعّالة وبالتالي تشجيع الشركات على استخدام مواردها المتاحة بشكل كفء[٢].

---

(١) مصدر سابق مطاوع السيد مدرس المحاسبة المساعد، هامش ٢١.

(٢) خوري سابا، د. بحث منشور في مجلة المدقق جمعية المحاسبين القانونيين، عُمان ٢٠٠٥م.

**ونرى أن العديد من المنظمات الدولية مَنْ ساهمت وتساهم كل في مجالها تجارياً كان أم صناعياً بهدف الاستقرار الأمثل للشركات الإنتاجية من باب حوكمتها دولياً ومنها الآتي:**

**❺ منظمة التجارة العالمية (*WTO*):**

تعتبر منظمة التجارة الدولية بأنها الصوت الذي يرتفع مدافعاً عن قطاع الأعمال العالمي... وتعرّف الحوكمة بأنها القانون الذي يدعم ويزيد من النشاط الاقتصادي العام المتمثل في كفاءة الإنتاج نوعاً وكماً والمبادلة الكفوءة وزيادة اشباع رغبات الأفراد وكذلك زيادة التبادل التجاري العالمي.

**❻ منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (*UNIDO*):**

تأسست عام **١٩٧٦م** واختيرت لتكون جهاز التنمية الصناعية المستدامة في الدول، وتعرّف الحوكمة بأنها العلاقة المستدامة بين العاملين في الشركات الصناعية، وبين مجالسها الإدارية والمالية... بحيث تحقق نسباً عالية من الأداء الحسن والأمثل لكل مفاصل الإنتاج.

- **أهمية الحوكمة:**

**أهمية الحوكمة تتجلى ضمن المجالات التي تذكر فيها وكالآتي:**

**❶ على الصعيد الاقتصادي والقانوني:**

إن أهمية حوكمة الشركات تؤكد تنامي القواعد السليمة المستخدمة فيها، بغية تحقيق التنمية الاقتصادية وتفادي الوقوع في مغبة الأزمات المالية، من خلال ترسيخ عدد من معايير الأداء، وتدعيم الأسس الاقتصادية في الأسواق وكشف حالات التلاعب والفساد المالي والإداري وسوء الإدارة، بما يحد من التقلبات في الأسواق، والعمل

على استقرارها وذلك لكسب ثقة المتعاملين وتحقيق التقدم الاقتصادي المنشود، وهذا ما أشار إليه[١] آدم ونكلر.

بينما ترى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)[٢] أن الحوكمة هي أحد عوامل تعزيز ثقة المستثمرين وتحسين الكفاية الاقتصادية والنمو الاقتصادي، بالإضافة إلى وجود نظام حوكمة فعال يساعد في توفير درجة عالية من الثقة لكي يعمل الاقتصاد بشكل جيد. ونتيجة لذلك تكون تكلفة رأس المال الداخلة في الإنتاج منخفضة، وبذلك تعزز النموالاقتصادي[٣].

### ❷ في الجانب المحاسبي والرقابي:

أهمية الحوكمة في الجانب الرقابي والمحاسبي كبير، حيث تتدخل في تصحيح مسيرة حسابات الشركة، **وهذه الأهمية تتجلى في النقاط التالية:**

- أ • استقلالية مراقبي الحسابات، وإبعادهم عن أية ضغوط من مجلس الإدارة، أو من المديرين التنفيذيين.
- ب • التمتع بالقدر الكافي من الإفصاح والشفافية في الكشوفات المالية ومحاربة الفساد المالي والإداري في الشركات وعدم السماح بوجوده.
- ج • تمتع العاملين في الشركة بالنزاهة والحيادية والاستقامة لكافة

(١) آدم ونكلر، د. كتابه نهاية التاريخ، كلية القانون كالفورنيا، (١٩٦٧م).

(٢) مطاوع السيد، د. دور المراجعة في حوكمة الشركات، دراسة تحليلية ٢٠٠٩م، جامعة الأزهر، كلية التجارة.

(٣) ولفنسون، الرئيس الأسبق للبنك الدولي يقيم أهمية الشركات بأنها مهمة جداً في عالم الاقتصاد كأهمية حكم البلدان.

العاملين في الشركة، بدءاً من مجلس الإدارة والمديرين حتى أدنى عامل فيها.

د • استخدام الأنظمة الرقابية المتطورة لتفادي وجود الأخطاء أو الانحراف، ومنع استمراره والعمل على تقليله.

هـ • الاستفادة من نظم المحاسبة والمراقبة الداخلية، وكذلك فاعلية الإنفاق وربطه بالإنتاج.

### ❸ على الصعيد الاجتماعي:

للحوكمة دورٌ كبيرٌ في تصحيح الاتجاه الاجتماعي إيجابياً ويؤكد مركزالحوكمة في الجامعة التكنولوجية في سدني (UTS)[١] إنها تهتم بتحقيق التوازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. وتشجع حوكمة الشركات على استخدام الكفء للموارد وضمان حق المساءلة عن السيطرة عليها، كما يهدف إلى ربط مصالح الأفراد والشركات والمجتمع بشكل عام، إذ يرغب كل بلد أن تزدهر وتنمو الشركات العاملة ضمن حدوده لتوفير فرص العمل والخدمات الصحية، وإشباع الحاجات الأخرى، ليس لتحسين مستوى المعيشة فحسب بل لتعزيز التماسك الاجتماعي بشكل عام.

- **مبررات حوكمة الشركات المملوكة للدولة وأهميتها:**

القطاع العام هو شركات الدولة وكذلك فهو نظام اقتصادي سياسي في بعض الدول كلياً أو جزئياً، فالنهج الاشتراكي الاقتصادي يعطي أهمية كبيرة للقطاع العام وتمويلها من قبل الدولة، وفي النظام الرأسمالي هناك بعض القطاعات العامة مثل إنتاج القوة الكهربائية أو المستشفيات، أو

(١) University of Technology - Sidney.

المياه فهذه القطاعات تُمول من قبل الدولة وتؤدي خدمة للمجتمع، وفي بعض الدول الرأسمالية تحولت هذه القطاعات إلى الخصخصة، وأصبحت ضمن القطاع الخاص والتمويل الذاتي.

للقطاع العام أهمية خاصة، إذ أنه على الرغم من الخصخصة التي شهدتها العديد من الدول، إلّا أن تلك الشركات لا زالت مساهماتها تمثل جزءاً أساسياً من إجمالي الناتج القومي (GNP) وتوفير فرص العمل، وتظهر بشكل بارز في اقتصاد العديد من الدول... وحوكمة القطاع لها مبرراتها المهمة، إذاً فالإدارة العامة للدولة تقوم بمراجعة دورية للشركات والمراقبة عليها... أي لها دور حوكمي على الشركات لكي لا تنهار وتصل إلى الفساد الإدري والمالي.

- **أهداف الحوكمة:**

تهدف الحوكمة بصورة رئيسية ومن خلال نظام عام، ومن خلال أهداف كل شركة بحد ذاتها إلى تحقيق رفع الكفاءة والأداء الأمثل للإنتاج وذلك بوضع الأنظمة الكفيلة بتقليل الغش، وتضارب المصالح والتصرفات غير المقبولة، **وبالإمكان إجمال الأهداف التي يمكن تحقيقها نتيجة نظم الحوكمة بما يلي**(١):

★ تحقيق الشفافية والعدالة ومنح الحق في مساءلة إدارة المؤسسات للجهات المعنية.

★ تحقيق الحماية اللازمة للملكية العامة مع مراعاة مصالح المتعاملين مع مؤسسات الدولة المختلفة والهدف من ذلك هو تفضيل المصلحة العامة.

---

(١) علي محمود، ومحسن ناصر، د. دور الرقابة الداخلية في تطبيق الحوكمة دمشق ٢٠١٠م.

★ تحقيق فرصة مراجعة الأداء من خارج أعضاء الإدارة التنفيذية تكون لها مهام واختصاصات وصلاحيات لتحقيق رقابة فعالة ومستقلة.

★ زيادة الثقة في إدارة الاقتصاد القومي بما يساهم في رفع معدلات الاستثمار وتحقيق معدلات نمو مرتفعة في الدخل القومي.

- **مبادئ الحوكمة:**

المبادئ التي تشكل الحوكمة والتي اعتمدتها منظمة التعاون والتنمية (OECD) والتي وافقت عليها حكومات الدول الأعضاء في المنظمة المذكورة، **وتكييفها بما يخدم أهداف مؤسسات الدولة المختلفة، وكالآتي:**

❶ **صيانة أموال الدولة:**

أموال الدولة هي حق الشعب (**بيت المال في الإسلام**) وتعد المحافظة عليه الهدف الأول لجميع الأطراف، ومن أهم السبل الكفيلة بتحقيق ذلك إكمال المظلة القانونية والتشريعية والإدارية بما يتلاءم مع التغيرات الحاصلة في البيئة الاقتصادية المحلية بشكل خاص.

❷ **ضمان حقوق المتعاملين مع مؤسسات الدولة:**

تمثل البيئة المحيطة بالمنظمة من مستثمرين أو مجهزين أو موردين أو عاملين. . .إلخ فئة أصحاب المصالح بالنسبة لكل منظمة، وتعد حوكمة مؤسسات الدولة من أهم الأساليب التي تحفز هؤلاء لغرض الدخول في مختلف التعاملات مع تلك المؤسسات.

❸ **الإفصاح والشفافية:**

يعد هذا النهج من أهم مبادئ تحقيق أو تطبيق نظام الحوكمة في مؤسسات الدولة، من خلال توفر جميع المعلومات بدقة ووضوح،

وعدم إخفاء أية معلومة وإظهارها للجمهور المتعامل معها في الوقت المناسب، وكذلك الإفصاح عن كافة البيانات المالية والمعلومات الأخرى، **وعن تقارير الأداء والملكية وأسلوب استخدام الصلاحيات، وأن يتم الإفصاح عن المعلومات التالية:**

- ★ مبادئ المؤسسة الرئيسية.
- ★ أهداف المؤسسة العامة والخاصة.
- ★ الرواتب والمزايا الممنوحة إلى المدراء العامين ومن هم بدرجتهم.
- ★ المخاطر التي من المتوقع أن تحيط بعمل المؤسسة.
- ★ البيانات المالية المبوبة بدقة.
- ★ المسائل المادية المتصلة بالعاملين.
- ★ هياكل وسياسات الحوكمة المعتمدة.

### ٤ مهام وصلاحيات الإدارة ضمن مفهوم الحوكمة:

يحدد نظام الحوكمة مسؤوليات الإدارة وسبل المتابعة الفعالة للإدارات التنفيذية، من خلال توفر المعلومات عن كافة المستويات الإدارية وبذل العناية المهنية اللازمة، وبما يتناسب مع المسؤوليات الملقاة على عاتقها، ويقرر النشاط والتقارير المالية والمحاسبية.

## • مفهوم الحوكمة في المسيحية واليهودية والإسلام والأديان الوضعية:

قبل الخوض في مفهوم وتطبيق الحوكمة في الإسلام الذي تناولها بكثير من الاهتمام، لا بد من تناول مفهومها وتطبيقاتها في الديانات المسيحية واليهودية والأديان الوضعية لأن الحوكمة في الأديان اندمجت

ضمناً مع الإدارة، **وعندما أتناول الحوكمة فيها فهي تعني بالتأكيد الادارة الرشيدة والحكم السديد وكالآتي:**

**❶ في المسيحية[١]:**

الكنيسة في المسيحية هي المؤسسة الرئاسية التي تتعامل مع المجتمع المسيحي، حيث أولى القديس بطرس (الرسول إلى روما) كيفية العلاقة التي تبنى بين المجتمع المسيحي والدين. والكنيسة كواجهة تطبيقية مع المجتمع، حيث أن عهد النبي عيسى (عليه السلام) (٣ سنوات) لم يتناول وضع رابطة بين المجتمع المسيحي ورجال الدين المسيحيين، بل أوعز بنشر الرسل إلى كافة أنحاء العالم بهدف التبشير بالدين المسيحي، ومن بين تلك الرسل القديس بطرس المرسل إلى روما آنذاك حيث بشّر بالجنة الموعودة للبشر كما دعا إلى إنشاء الكنائس التي تكون بمثابة الواجهة الدينية مع المجتمع المسيحي في روما، ومن خلالها التبشير بحياة شفافة وهادئة في الدنيا والآخرة، وكانت الكنيسة هي حلقة الوصل بين المجتمع والدين وأفكار عيسى (عليه السلام) والتعامل معها بشفافية وصدق، وهناك أصوات كثيرة في المسيحية تنادي بحوكمة المجتمع ومنها... موضوع كرسي الاعتراف، بين الأفراد الذين يعترفون للقساوسة الخاصين بتوجيه المعترف بأعماله المشينة إلى الطريق الصحيح، ومثال على ذلك. في حالة قيام شخص بالإخلال بالإصلاح الإداري، فمثلاً الموظف الذي ارتشى مالاً في غير وجه حق، أو سرق أموال الدولة، فإنه يقصد القس في جلسة سرية ويعترف له بأعماله المشينة، وبالمقابل ينصحه بالتوقف وعدم العودة إلى مثله مستقبلاً.

---

(١) حسين الدوري، د. مصدر سابق ص٣٦.

### ❷ في اليهودية[١]:

كما هو معلوم لا يوجد مجتمعاً مثل اليهودية في الانغلاق والسرية، والعمل الجماعي مثل المجتمع اليهودي، حيث يعيشون منذ العصور القديمة في أحياء كيتات (GATES) مغلقة اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً ودينياً وقانونياً، وفي هذا المجتمع المغلق تكون الحوكمة هي العاملة إذ يتناقشون فيما بينهم في كل المسائل التي تمس حياتهم سلباً أو إيجاباً.

### ❸ الأديان الوضعية[٢]:

انتشرت في أنحاء العالم قديماً أديان وضعية عديدة، وهي اجتماعية بالدرجة الأولى وقد أُبيد أكثرها، ولكن تشهد الآن منطقة الهند وجنوب شرق آسيا وجود مثل هذه الأديان الوضعية مثل البوذية والهندوسية والكينوفوشية المنتشرة في تلك المناطق. وتلك الأديان هي أديان اجتماعية تدعو إلى الإصلاح الاجتماعي من خلال العديدين من مريديها في هذا المجال.

والحوكمة في تلك الأديان، تكاد تكون من باب الإصلاح الاجتماعي والشفافية في التعامل اليومي فيما بين تلك المجتمعات الدينية، وقد اضمحل الاهتداء الآن إلى كثير من تلك الأديان، وذلك لوجود مفاهيم فكرية عديدة ظهرت في تلك المناطق وخاصة جنوب شرق آسيا مما وضعت تلك الأديان في زاوية ضيقة ومغلقة، فلا يتعدى وجودها وتطبيقاتها سوى الحضور في مناسبات دينية وتراثية، وعادات وتقاليد تلك المجتمعات في معابدهم المنتشرة في تلك المناطق،

---

(١) عاصم الأعرجي، د. مبادئ الإدارة العامة جامعة، بغداد ١٩٧٨م.

(٢) حسين الدوري، د. مصدر سابق ص٣٦.

والدليل على تراجع فكر تلك الأديان، يتجلى في عدم إمكانيتها في التصدي للأزمة المالية التي ضربت جنوب شرق آسيا، في تسعينات هذا العصر وانهارت خلالها شركات مالية كبرى في المنطقة.

### ❹ الحوكمة في الإسلام(١):

الدين الإسلامي أكثر وضوحاً في تطبيق الحوكمة، اقتصاديةً كانت أو قانونية أو سياسية أو اجتماعية، ولم يوجد مصطلح الحوكمة في القرآن الكريم أو السنة النبوية الشريفة أو سيرة التاريخ الإسلامي، بل كانت هناك تقاليد إسلامية مأخوذة من روح الإسلام والقرآن والسنة النبوية ما تشير إلى الحوكمة، وكقانوني ومستقرئ اللغة العربية والسيرة التاريخية للإسلام، نرى أن نطلق عليها مصطلح (التحاسبية)(٢) وما المقصود بالتحاسبية التي أتتنا من تراثنا الإسلامي؟

نودُ القول بأن التحاسبية هي مجرد طرح بحثي واستقرائي من قبلنا، آملينا من الجهات العربية ذات الصلة بالموضوع، إعادة النظر مجدداً بمصطلح الحوكمة على ضوء مفهوم التحاسبية، التي تعني التحكم في السوق في العهود الإسلامية الأولى، من عهد الخلفاء الراشدين والأمويين والعباسيين آنذاك، حيث كان هناك ممارسة اقتصادية إسلامية، وكان يقوم بها شخص معتمد من قبل الخليفة أو الوالي أو رئيس المدينة آنذاك، ويسمى المحتسب الذي كان يرفع ملاحظاته

---

(١) حسين الدوري، د. مصدر سابق ص٣٦.

(٢) التحاسبية، هي نسبة إلى نظام التحاسب أو المحتسب الذي كان سارياً أيام الخلافة الإسلامية، حيث كان المحتسب بمثابة الحَكم في الحالة الاقتصادية اليومية. حيث كان يعمل من الصباح الباكر لتقديم تقريره إلى الخليفة مبيناً حالة السوق، من الإيجابيات والسلبيات (الباحث).

وتوصياته بحلٍ أي إشكال في حالة السوق المرتبطة بحياة المواطنين، ويقوم أولياء الأمر المذكورين آنفاً بحلحلة المشكلة والإيعاز إلى الشرطة والتجّار لتنفيذ فرمان أولياء الأمر، وهنا لا بد لنا من سرد الواقعة العملية لهذه التحاسبية بعهد الخليفة الفاروق عمر بن الخطّاب (رضي الله عنه)... (الواقعة ألا وهي... ارتفاع أسعار الزيوت الذي أدى إلى عزوف الناس عن شرائها، فجمع الخليفة عمر (رضي الله عنه) أصحاب الرأي والمشورة الاقتصادية فاقترحوا عليه تحديد أسعار الزيوت إلى أسعار متدنية لكي يتمكن الناس من شرائها... فما كان من الخليفة عمر (رضي الله عنه) إلّا أن رفض تلك الاقتراحات، لأن الإسلام لا يأخذ في تحديد سعر السوق إلّا في حالاتٍ وسلعٍ ضرورية جداً وفي ظروف استثنائية، بل إن السوق الإسلامي في أساسه اقتصاد حر ومنفتح ومتفاعل مع الواقع الاقتصادي، وكان رأيه السديد بأن تُرفع الضريبة عن الزيوت وبذلك أنهى المشكلة القائمة بالسوق آنذاك) إذاً ها هي الحكمة أو الحاكمية أو التحكم من قبل الخليفة لمعالجة الأمر، بعد ورود أفكار المحتسب حول أسعار الزيوت، والذي فصل بذلك دون الإساءة إلى التجّار وعملهم، ومن هنا نرى أن للإسلام دورٌ كبيرٌ في حوكمة الظواهر الاقتصادية والاجتماعية وبحكمة قانونية سديدة مستمدة من روح الاقتصاد والقانون الإسلامي، وباستعمال التطبيق العملي للمحتسب في السوق، وهنا يستدركنا الأمر للرجوع إلى كتابنا القرآن الكريم وما أورده لنا من آيات محكمة تتناول الحوكمة والإصلاح الإداري بذات الأهمية.

- **فورد قوله تعالى:**

★ ﴿وَأَقِيمُوا الْوَزْنَ بِالْقِسْطِ وَلَا تُخْسِرُوا الْمِيزَانَ﴾ (٩) **[سورة الرحمن، الآية: ٩].**

★ ﴿يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ لَا تَأْكُلُوٓاْ أَمْوَٰلَكُم بَيْنَكُم بِٱلْبَٰطِلِ﴾ (ﷻ) **[سورة النساء، الآية: ٢٩].**

★ ﴿وَلَن تَرْضَىٰ عَنكَ ٱلْيَهُودُ وَلَا ٱلنَّصَٰرَىٰ حَتَّىٰ تَتَّبِعَ مِلَّتَهُمْ﴾ (ﷻ) **[سورة المائدة، الآية، ٨].**

- **وكذلك في السنة النبوية ورد ما يتطابق مع الآيات الكريمة ففي حديث مسلم، قال رسول الله (ﷺ):**

★ (إن المقسطين على منابر من نور على يمين الرحمن وكلتا يديه يمين الذين يعدلون في حكمهم وأهلهم وما وُلوا)[١].

- **عن ابن عباس قال رسول الله (ﷺ) لأصحاب الكيل والوزن:**

★ (إنكم قد وُليتم أمراً فيه هلكت الأمة السالفة مسند الحاكم).

ومما تم ذكره آنفاً من الآيات والسنن النبوية إشارة واضحة إلى أخذ الإسلام أمر الحوكمة مأخذ الجد في مختلف النواحي الحياتية التي تمس المجتمع الإسلامي.

ولكن الأمر الآخر الذي لا يغيب عن أي باحث، بأن التطبيق لهذه الأفعال من عمل الحوكمة في الإسلام ومنذ الخلافة الإسلامية الفعّالة والصحيحة قد تُشير إلى بعض السلبيات فيما يتعلق بالحوكمة، وقد أصبح المسلم يناجي ربه في إصلاح الذات. . .

وإبعاد الفساد الإداري والمالي عن المسلمين وذلك لعدم وجود حكومة إسلامية تطبق مبدأ روح الإسلام الواردة في القرآن والسنة النبوية، أي أن الحوكمة كمفهوم وكما ورد موجود في صلب الإسلام

(١) الراوي: عبدالله بن عمرو بن العاص المحدث: مسلم - المصدر: صحيح مسلم - الصفحة أو الرقم ١٨٢٧.

وبامتياز، ولكن التطبيق ما زال في زاوية مغلقة، فأين نجد تطبيقاتها الفعلية...؟

**توجد تطبيقات الحوكمة في الدول الأوروبية، التي أخذت الكثير من الفكر الإسلامي الاقتصادي والاجتماعي، وطبقته على أرض الواقع، وحرياً بنا أن نذكر مقولة الشيخ محمد عبده:**

«لقد فتشت عن الإسلام فوجدته في الغرب، وفتشت عن المسلمين فوجدتهم في بلادنا»[١].

وعلية فالدول الأوروبية ومن خلال مستشرقيها الذين درسوا الإسلام، والذين استفادوا كثيراً من التعاليم الواردة فيه، كما تمكنوا من وضع نظريات وإديولوجيات ثم تطبيقها في حياتهم الاقتصادية والقانونية والسياسية والاجتماعية.

أما في الدول الإسلامية، ما زالت تعيش عصر الفتاوى العديدة والمتضاربة فيما بينها أحياناً، والتي تخدم فئة معينة دون المجتمع الذي يريد أن يرى نور الإسلام في حياته المتعددة الأشكال.

## المحور الثاني

### التطور التاريخي للحوكمة

التاريخ كما هو معلوم، هو السجل لأحداث حدثت في الماضي والحاضر، والتي ستحدث في المستقبل، وهذا السجل قد يكون مكتوباً أو مروياً حسب الفترات الزمنية... فهو سجل الأحداث التي حدثت في الماضي وما زالت تتفاعل مع الحاضر، وتستفيد من المواقع السلبية أو

---

(١) الشيخ محمد عبدو.

الإيجابية، وهذا السجل مهم جداً لوضع إستراتيجيات مستقبلية لذلك الفرع، أو النشاط في حياة الإنسان قانونياً كان أو اقتصادياً أو سياسياً... وأحاول من خلال بعض المراحل التاريخية للبشرية، أن أجد إشارات أو تطبيقات للحوكمة فيها، لأنها مهمة لمعرفة أصول الحوكمة، ولكنني وجدت خلال تلك المراحل بأنها كانت قانونية تنظيمية عفوية، إلّا في العصر الحديث حيث وُضعت قوانين لتنظيم عملية الحوكمة على الشركات الإنتاجية، بسبب الخوف من انهيار تلك الشركات ما لم تلتزم بوضعية قانونية تنظم العلاقة بينها وبين جمهورها الداخلي أو الخارجي.

وعندما نتحدث عن تاريخ الحوكمة، فيجب أن نأخذ بالحسبان أمرين مهمين في طرح تاريخ وتطور الحوكمة، **أولهما: الحوكمة العفوية، وثانيهما: الحوكمة الوضعية الحديثة، لأن كلاً منهما ذات طروحات تختلف بعضها عن بعض وقد وُضعت هذه التصورات ضمن المحاور التالية:**

- ١ تاريخ الحوكمة العفوية ويقسم إلى:
  ١) الحوكمة الإلهية. ٢) والحوكمة الغريزية.
- ٢ الحوكمة المشاعية في التاريخ القديم.
- ٣ الحوكمة في تعلم الإنسان صناعة النار والزراعة.
- ٤ مرحلة إنشاء المدن ونشوء الإقطاعيات ودويلات المدن.
- ٥ مرحلة إنشاء الدول والإمبراطوريات.
- ٦ مرحلة نشوء الأديان الوضعية والسماوية.
- ٧ مرحلة نشوء الثورة الصناعية.
- ٨ الحوكمة في أفكار المنظرين القدماء.
- ٩ الحوكمة في التاريخ الحديث.

كما ذكرنا بأن الحوكمة كمفهوم بناء العائلة والمجتمع وحفظ الذات، قديمة جداً قدم التاريخ، فعندما تواجد الإنسان مفكراً بما حوله من الأمور المتعددة، وبما أن تاريخ الإنسان يأخذ مناحٍ متعددة والتي سنبحث من خلالها إن وُجدت.. الحوكمة بأي شكل كانٌ، وقد سجلتُ هذه المراحل التاريخية من خلال استقرائي للتاريخ الإنساني من النواحي العديدة، قانونياً أو اقتصادياً كان أو اجتماعياً، وتناول العلامة العراقي أحمد سوسة[١] في كتاباته عن تاريخ وادي الرافدين، الكثير حول فكر العالم القديم وخاصة وادي الرافدين، من التنسيق والتنظيم الجيدين للمجتمعات العراقية القديمة، وخاصة القوانين والتنظيمات العفوية، وأُدرج هذه الأفكارالمستوحاة من فكر العلّامة أحمد سوسة والآخرين، في عفوية حوكمة الإنسان لنفسه ولعائلته، **ضمن منهجية إلهية أو غريزية وكالآتي:**

## ❶ تاريخ الحوكمة العفوية:

**الحوكمة العفوية هي:** الأداء الإنساني الأمثل للأفراد والمجتمعات في كل تعاملهم، مع أنفسهم أولاً ومع المحيط الخارجي الذي يعيش فيه ويتفاعل معه إيجاباً، **والحوكمة العفوية تتأتى من المصدرين الآتيين:**

**❶ الحوكمة الإلهية. ❷ الحوكمة الغريزية.**

وهما قد بدأتا منذ خلق الإنسان أو حتى قبله، إن وُجد نوع من الكائنات الحية الأولية كالأشجار أو النباتات البسيطة والمجهرات الحياتية الأولى، ومن ثم نشوء الإنسان بخلق الله له، **وأدناه أُسلط الضوء على الحوكمة الإلهية والحوكمة الغريزية وكالآتي:**

---

(١) أحمد سوسة، د. كتب الكثير عن تاريخ وادي الرافدين وبحدود خمسين كتاباً وتقارير فنية وأطالس جغرافية، ولد في العراق عام ١٩٠٠م وتوفي عام ١٩٨٢م.

### ١) الحوكمة الإلهية:

**وهي الحوكمة العفوية الأولى في حياة الإنسان في تلك المرحلة،** حيث المحرك الأساسي للحوكمة هو الله الخالق العلي العظيم، ويُقدر الأشياء بمقادير معينة، لا يمكن تجاوزها، وهكذا فالحوكمة العفوية كانت فاعلة في حياته دون أن يدري، أو يحركها أو يضع لها قوانينها الخاصة، لذا ورغم اعتماده الكلي على الطبيعة في كل شيء، من الهواء والماء والسلع الغذائية إلّا أنها كانت حوكمة بالغريزة، فلا فساد اجتماعي، ولا تجاوز على الغير، ولا تخريب للبيئة، أو سوء استعمال السلوك الإنساني المتعدد في التأثير على الطبيعة، وتغيير معانيها أو شكلها وعملها، فكانت الطبيعة تعمل بمقادير ثابتة لتزويد الإنسان والعائلات التي كانت تعيش ضمن كهوف أو بيئات مختلفة بالسلع اللازمة، بالإضافة إلى أن الحياة الاجتماعية كانت تشكل نوعاً من التنظيم والخُلق، وقد ترك لنا الإنسان القديم في سلسلة من الرسومات في الكهوف، وفي مختلف مناطق العالم تشير إلى نظام الحياة، من الصيد وتربية الحيوانات وتدجينها وكأنها ترتكز على دراسات هادفة للأجيال القادمة، **وهكذا فالحوكمة الغريزية الإلهية هي**: التي كانت تعمل في حياة الإنسان الأول، فتاريخياً كلٌ له رزقه على مقدار الجهد المبذول منه بهدف إشباع الرغبات دون التأثير على الآخرين. ومن جانب آخر فإن الأفراد في الكهوف، كانوا يوزعون العمل فيما بينهم بشكل دقيق وعفوي، وكلٌ يعرف ماذا يعمل وكيف يعمل وإلّا لهلكت البشرية بعكس ذلك.

**أما من جهة أُخرى**، فلا يمكن لأي مفكر كان، أو جاهل إلّا أن يسلّم بأن الإنسان مخلوقٌ من قبل إرادة قوية، أتقنت كل ما يحتاجه المخلوق من وظائف فسيولوجية أو سايكولوجية، وهذا المخلوق ما زال قيد

السيطرة الإلهية العظمى.. وهنا نود أن نذكُر بعض الآيات القرآنية التي تشير إلى تنزيه الله ووحدانيته[١] وكذلك الآيات التي أشارت إلى بدء خلق الإنسان[٢]والآيات التي أشارت إلى الإعجازفي خلقه[٣] وطرحنا هذا علمي صِرف، لا نتناول فيه موضوع الدين، وهكذا هي الآيات التي دلت على عظمة خلق الله للإنسان منذ بدء تكوينه[٤].

**نخلص مما سبق،** إلى أن المؤمنين بخلق صَدفية الإنسان[٥] هي مجرد طرح وهمي، إذ طالما سلمنا بأن خلق الإنسان من مصدر إلهي، وبكل المواصفات المثالية التي وهبها الله له، حيث وصفه المولى بجمالية الخلق كما في الآية ﴿لَقَدْ خَلَقْنَا ٱلْإِنسَٰنَ فِىٓ أَحْسَنِ تَقْوِيمٍ﴾ وبذلك تكون الرعاية الإلهية لمسيرة خلق الإنسان وتطوره من النطفة إلى الولادة، فمراحل عمره ما هي إلّا مسيرة حوكمة إلهية، تتجلى في منحه كل مقومات الحياة الفسيولوجية، من أجهزة جسم الإنسان من مخ وقلب

(١) ﴿قُلْ هُوَ ٱللَّهُ أَحَدٌ ۝ ٱللَّهُ ٱلصَّمَدُ ۝ لَمْ يَلِدْ وَلَمْ يُولَدْ ۝ وَلَمْ يَكُن لَّهُۥ كُفُوًا أَحَدٌۢ﴾ (ﷺ) [سورة الإخلاص، الآية: ١-٤].

(٢) ﴿وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَٰٓئِكَةِ إِنِّى جَاعِلٌ فِى ٱلْأَرْضِ خَلِيفَةً ۖ قَالُوٓا۟ أَتَجْعَلُ فِيهَا مَن يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ ٱلدِّمَآءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ ۖ قَالَ إِنِّىٓ أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ﴾ (ﷺ) [سورة البقرة، الآية: ٣٠].

(٣) ﴿ثُمَّ خَلَقْنَا ٱلنُّطْفَةَ عَلَقَةً فَخَلَقْنَا ٱلْعَلَقَةَ مُضْغَةً فَخَلَقْنَا ٱلْمُضْغَةَ عِظَٰمًا فَكَسَوْنَا ٱلْعِظَٰمَ لَحْمًا ثُمَّ أَنشَأْنَٰهُ خَلْقًا ءَاخَرَ ۚ فَتَبَارَكَ ٱللَّهُ أَحْسَنُ ٱلْخَٰلِقِينَ﴾ (ﷺ) [سورة المؤمنون، الآية: ١٤].

(٤) ﴿ٱقْرَأْ بِٱسْمِ رَبِّكَ ٱلَّذِى خَلَقَ ۝ خَلَقَ ٱلْإِنسَٰنَ مِنْ عَلَقٍ﴾ (ﷺ) [سورة الرحمن، الآية: ١-٢].

(٥) نخلص مما سبق إلى أن المؤمنين بخلق صدفية الإنسان، هي مجرد طرح وهمي لأن صدفية الإنسان يجب أن تتحول أو تزول مثل صدفية وجودها لأنه أي الإنسان سيضمحل صدفياً أيضاً، عند نقطة معينة لا أن تسير منذ ملايين السنين بنفس التنظيم الخلقي لا في الإنسان فحسب بل حتى في الأحياء المجهرية وكذلك النبات.. (الباحث).

وكبد وكلية، كل يعمل بانسجامية وبدقة متناهية بين تلك الأعضاء، وعليه فتلك شواهد على حكمة الإله في تسيير ذلك دون تدخل الإنسان فيه، فعمل الهرمونات في الجسم، شبيه بنشر المعلومات بين تقسيمات الشركة قيادة وعمالاً وغيرهم.

**٢) حوكمة الغريزة الإنسانية الاجتماعية:**

يُولد الإنسان وفيه مورثات **(كروموسومات)** تنظم حياته خيراً أو شراً، سلباً أو إيجاباً، وعلى الأرجح، فإن الغريزة الإنسانية ومن ثم الاجتماعية، هي من صنع هذه المورثات الإنسانية، **وتتناول هذه المورثات:**

★ **إشباع الذات من السلع الغذائية،** كتخزين للطاقة التي تكون محركة لكل أنشطته.

★ **حفظ الذات الذي هو كما ذكرت آنفاً،** هو أول قانون طبيعي للإنسان وكذلك حفظ تكاثر الأجيال.

★ **الاختيار الأصلح من أجل البقاء للأصلح،** وهذه النقاط الثلاثة هي الحوكمة الغريزية للإنسان والمجتمع، لأجل تنظيم حياتي بدرجة عالية من الحكمة، ودون وجود قانون وضعي لذلك التنظيم الغريزي.

**❷ المرحلة المشاعية[١]:**

وهذه هي المرحلة الأولى من حياة الإنسان منذ تواجده على الأرض، والمشاعية هي المرحلة التي كان الإنسان معتمداً كلياً على

---

(١) أيغور أندريف ودانييل توماركين، د. البنى المشاعية والتطور الاجتماعي، ترجمة شبيب بيضزن - دار الفارابي للنشر، بيروت ١٩٧٩م.

الطبيعة لرفده بكل مقومات الحياة، وهي بمثابة الطاقة الفيزيولوجية كأساس في إشباع رغباته وحاجاته، إذ أن الإنسان عندما يتناول المواد الغذائية، تكون الغاية الأساسية منها، هي تزويد جسمه بالطاقة اللازمة لتنفيذ نشاطه المتعدد في الحياة كالحركة والتفكير. إذاً وبما أن الإنسان كان معتمداً أساساً على جني المحاصيل الغذائية والخضروات والفواكه، أو صيد الحيوانات والانتفاع بلحومها وجلودها وشعرها، فهل كان هناك نوع من الحوكمة العفوية التي كانت تسيّير حياته اليومية ضمن تلك المرحلة، أي المشاعية بالتأكيد كان هناك نوع من الحوكمة الفاعلة في حياته، وإلّا لانهار وأكل الأقوى الأضعف كي يحافظ على ذاته، أو يقضي على الآخرين من باب البقاء للأفضل، إذاً ماهي الحوكمة في تلك الفترة..؟ هل شارك الإنسان نفسه وعائلته في تفاصيل حوكمة الإنتاج والتنظيم العائلي.

### ❸ مرحلة تعلم الإنسان صناعة النار والزراعة:

وهي مرحلة مهمة في حياة الإنسان القديم، عندما تعلم كيف يصنع النار ويعمل في الزراعة، وهذه العملية أدت بالإنسان إلى الدخول في حقل تقسيم العمل، أي تخصص كل فرد في عمله الذي يُتقنه إن كان في الزراعة أو صناعة ما، وهذا ما أدى إلى مرحلة الإنتاج والتفاعل مع العوامل الداخلة في الإنتاج، كالأرض والعمال ورأس المال والإدارة ذات الغطاء البدائي البسيط، وهذا ما تطلب عمليات تنظيمية وتنسيقية في تسيير الإنتاج بشكل جيد ومنظم، وهذه النوعية الخاصة في التنظيم والتنسيق هي ما تُسمى حالياً بالحوكمة، ولكن كانت حوكمة عفوية من قبل العائلة ككل الأب والأم والأولاد، أي كل أفراد الأسرة جميعاً، وكانت تلك العملية تتم بالتشاور بينهم للخروج بعملية إنتاجية بشكل منسق، ابتداءً من الإنتاج وانتهاءً بالمبادلة السلعية وإشباع الحاجات والرغبات.

### ❹ مرحلة إنشاء المدن ونشوء الإقطاعيات ودويلات المدن:

بعد التوسع في المجتمعات الزراعية، كان لا بد من تواجد الإنسان قرب حقله الزراعي وحيواناته الداجنة، للحفاظ على السقي وتغذية الحيوانات، لذا عمد إلى بناء البيوت البدائية المستوحاة فكراً من تصميم الكهوف المخروطية الشكل، ومن تقادم العائلة وزيادة الأفراد والتزاوج، أدى إلى بناء بيوت جديدة وتزايد من نفس المنطقة، وهذا أيضاً كان الطريق إلى إنشاء القرى الزراعية، ومن ثم المدينة بأعدادها الأكثر، وتجمعت تلك المدن تحت قيادة الشخص الأقوى، وعادة يكون هو الإقطاعي الأكبر الذي استحوذ على الأراضي الزراعية، واستخدام فلاحيها كالرق أو كالعبيد في الزراعة أو جنود أثناء الحروب، وذلك الإقطاعي كان له توجهات تنظيمية وإدارية مهمة، جعلته يتبوأ قيادة المدينة، ويبرز قائداً لتلك التجمعات، ويكوّن دويلة المدن ويقود هذه الدويلة حسب أرائه، والاندماج مع القواعد العرفية والعادات والتقاليد لهذه التجمعات الزراعية، والحوكمة هنا في مثل تلك الدويلة تحت معتقد ذلك القائد، ويرى في التنظيم الإداري والفني سبيلاً إلى تحقيق حوكمة يكون أساسها الإنتاج الوفير والتخزين والمبادلة بالسلع الأخرى، مع دويلات مجاورة، وبالمقابل فإن الحوكمة كانت أحادية الجانب، أي أن المشاركين في العملية الإنتاجية الزراعية من الفلاحين الأحرار، أو الرق والعبيد، كانوا يشاركون في العمل دون المشاركة في إدارة الإنتاج فنياً وتنظيمياً، وكان على رئيس تلك الدويلة أن يعطيهم الأمان، وإشباع حاجاتهم ورغباتهم حسب المستوى الذي كان عليه في ذلك الزمن.

### ❺ مرحلة إنشاء الدول والإمبراطوريات:

وفي هذه المرحلة، اندمجت الدويلات لتؤسس دول كبرى حسب مفهوم ذلك الزمن، أو على شكل إمبراطورية تستحوذ على العديد من

الدول في المنطقة، وكانت الإمبراطورية الآكدية التي تأسست بقيادة الملك سرجون الآكدي، أول إمبرطورية معروفة في التاريخ، وكانت تمتد من العراق إلى البحر الأبيض المتوسط، وفي تلك المرحلة التاريخية ظهرت الشرائع القانونية والتنظيمية في العالم القديم، لتسيير العملية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فكانت شريعة حمورابي المتكاملة قانوناً، بحيث يُطلق عليها بعض فقهاء القانون الدستور المتكامل، بموادها ٢٨٨ التي انصبت على النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وتلك المواد تتكامل مع الإنتاج والأجور والاستشفاء وأجور النقل، والمبادلة والتجارة، وحتى الزواج والطلاق، والعناية العائلية للزوجة المطلقة والأولاد بعد الطلاق، بذلك وحسب تلك الشرائع في العهد القديم، أصبحت الحوكمة جزءاً من مواد القوانين، التي كانت تُشرع دون إعطاء الأفراد حق الدخول في جوانب تحكمية، كون تلك الشرائع منزلة من الله إلى الملك الحاكم بأمره، إذاً فالحوكمة هنا كانت تنظيمية إلهية ملكية.

### ٦ مرحلة نشوء الأديان الوضعية والسماوية:

كما هو معلوم فإن الدين طريق الحياة الروحية للإنسان منذ القدم، فهناك أديان وضعية من الإنسان نفسه، على شكل إصلاحات اجتماعية مستمدة من فكر المصلح الاجتماعي المؤثر، وفي هذه المرحلة الدينية، وفي بعض مجتمعات جنوب وشرق آسيا، كان التحكم الاجتماعي حكراً على فكر رجل الدين الأكبر، ومدى صلته مع المجتمع، ولكن الملاحظ هنا بأن المعبد هو المُنْتَفِعُ الوحيد من عمل الآخرين مهما كانت درجاتهم التأثيرية في المجتمع، فرجال الدين في المعبد يحتسبون المال لأجل بناء الهياكل وللذاتهم الشخصية، وأحياناً يفكرون بالفقر الاجتماعي.

إذاً وبهذا السرد، نرى الحوكمة هنا أيضاً أحادية الجانب، من طرف رجال الدين فقط دون العامة من الناس، وفي الطرف الآخر من الدين، برزت أديان سماوية سمحة حملها الأنبياء والرسل على شكل رسالات إلهية لا يمكن تحويرها، وتلك الرسالات هادفة لمصلحة الإنسان القويم، ولإضفاء بصمات خلقية قويمة، يتماشى بها المجتمع نحو العدالة والحق والحرية والرفاهية، ومن هذه الأديان اليهودية والمسيحية والإسلام. والحوكمة بارزة في تلك الأديان، والقارئ لنصوصها يرى بأن الفرد هو صاحب الحق في الدنيا، وتسييرها بالوجه الحق والإيمان، دون الضلوع في الفساد مهما كان نوعه والتلذذ بالجنة الخالدة.

والحوكمة هنا في هذه الأديان جدلية بين المؤمنين وكتبهم المنزلة، كالتوراة والإنجيل والقرآن، والحوكمة أكثر بروزاً في القرآن، والدلالات تشير إلى أن الإسلام كان يمثل الحوكمة العفوية الدستورية المستمدة من القرآن والسنة النبوية الشريفة.

## ❼ الحوكمة ما بعد الثورة الصناعية:

كما نوهنا فإن الحوكمة العفوية والدينية، كانتا الطاغيتان على الشركات الإنتاجية، **ولكن الفترة التي سبقت الثورة الصناعية ظهرت مدارس اقتصادية[(١)] متعددة كلها كانت تنادي بالإصلاح الاقتصادي والإداري حسب فلسفة تلك المدارس وأهدافها هي:**

١ • **مدرسة التجاريين** (١٥٠٠م) ومن مريديها الاقتصادي **مان... وكوبير** وكانت المدرسة تنادي بجعل الإنتاج يُصدَّر، ويُجلب مقابله المعادن الثمينة لدعم الخزينة ومن ثم قوة الدولة.

---

(١) مدحت قرشي. د. (تطور الفكر الاقتصادي ٢٠٠٨م) دار النشر وائل للنشر الأردن.

- ٢ **مدرسة الطبيعيين** (١٧٥٠م) ومن مريديها الاقتصادي **كيناي**، وتناولت المدرسة دورالفرد في الاقتصاد ومنها فكرة الاقتصاد السياسي.
- ٣ **مدرسة الكلاسيكيين** (١٧٧٥م) ومن مريديها **آدم سميث وريكاردو**.
- ٤ **المدرسة الصناعية**، وكانت تنادي بجمع الثروة للدولة لتزيد في قوتها وتعاظمها حسبما جاء في كتاب ثروة الأمم. . **.لآدم سميث.**
- ٥ **مدرسة الاشتراكية المثالية** (١٨٠٠م) ومن مريديها **روبرت أوفن**، وهي مدرسة تنادي بخيالية الاشتراكية.
- ٦ **مدرسة الاشتراكية الماركسية** ومن مريديها **ماركس وانجلز**، وكتابهما الرأسمال The capital الذي بيّن بأن فائض القيمة surplus يجب أن تكون محور السعادة للطبقة العاملة.

ثم توالت المدارس وأصحاب المدرسة الكينزية... والمدرسة الكلاسيكية الحديثة اللتان يحثان الآن على الأمور الاقتصادية والقانونية، وأنها تضع أولويات التنظيم الاقتصادي في المرتبة الأولى، وبذلك فإن الحوكمة في مجال الإصلاح الإداري تأتي في الدرجة الأولى من اهتمامات تلك المدارس دون الإشارة إليها.

وهنا أوضح نقطة مهمة لأي تساؤل لأحد القارئين لهذه الدراسة، بأني كباحث قد أوليت الاقتصاد ومدارسه العناية الأولى دون القانون. . . وردي هنا. . . أن الاقتصاد كعلم من العلوم الاجتماعية، ودراسة العلوم الاجتماعية هي نفسها العلوم القانونية، لذا فالإشارة الاقتصادية هنا تعني القانون.

## ❽ الحوكمة في أفكار المنظرين القدماء:

كما أسلفنا فإن الحوكمة كمصطلح شيء جديد في عالمنا اليوم، ولم يتناول القدماء هذا المصطلح في وادي الرافدين، أو الحضارات الأخرى كالمصرية أو الفرعونية أو الرومانية أو اليونانية أو الإغريقية أو الفارسية، ولكن المفهوم والتطبيق كان وارداً في كل تلك الحضارات، فأسلافنا المنظرين قد تناولوا ضبط العمل الإنتاجي بالأهمية الخاصة للحفاظ عليه من الفشل أو الاندثار، **والمحاور الآتية تسلط الضوء على تلك الأفكار.**

### أ) الشرائع العراقية القديمة[١]:

أشارت كل الشرائع العراقية القديمة في بلاد ما بين النهرين، والتي كان آخرها شريعة حمورابي التي أولت الاهتمام الأول على حياة المجتمع، وربطه بالاقتصاد والعمل والقانون ومواد هذه الشريعة البالغة ٢٨٨ مادة قانونية... تشير بوضوح إلى أهمية التنظيم في حياة الفرد والمجتمع. ولو تعمقنا في البحث أكثر في تلك الشرائع، سنلاحظ بأنها تهدف إلى الحوكمة وهذه الشريعة هي من عمل أفكار المنظرين العديدين في وادي الرافدين، والاستعانة بالشرائع الأخرى التي سبقتها وخاصة قانون أور - نمو... وغيرها.

### ب) الشرائع المصرية القديمة:

لم توجد شرائع مكتوبة في وادي النيل القديم، ولكن كان الفراعنة هم بمثابة القانون مستلهمين الأفكار من الإله والكهنة... ونلاحظ أن عدم وجود تلك النصوص، قد تركت فجوات عميقة في التطبيق... والأزمات الحادة في الحياة الاقتصادية في مصر القديمة.

---

(١) أحمد سوسة، د. مصدر سابق.

## ❾ الحوكمة في التاريخ الحديث:

في التاريخ الحديث، ومنذ بدء الاهتمام بالإدارة وتنظيمها في مختلف الأصعدة والأنشطة، بدأت الاهتمامات بالحوكمة، **وبالإمكان تحديد بعض التواريخ الخلفية لبداية الحوكمة وهي:**

❶ **في القرن التاسع عشر** ساهمت بعض القوانين الحكومية في تعزيز حقوق مجالس الإدارة للشركات، وذلك من خلال إعطائها الحق في تحكم دون موافقة جماعية من المساهمين، في مقابل الحصول على مزايا قانونية مثل حقوق التقييم، وذلك بجعل حوكمة إدارة الشركات، أكثر مثالية وكفاءة... وبما أن الشركات الأمريكية آنذاك في الولايات المتحدة، قد أُدرجت تحت إدارة شركات القانون، وبما أن الولايات المتحدة الأمريكية تحوّل بشكل متزايد أموالها على شكل أوراق بنكية قابلة للتداول، في بيانات تلك الشركات والمؤسسات المصرفية أو الخدمية المختلفة، وبما يضمن حقوق المساهمين وأصحاب الإنتاجات الفردية، التي كانت تشعر بالخوف من ضياع حقوقها المتمثلة بالذهب دون الورق، وعليه كانت هناك دعوات متزايدة منها ومن المساهمين وأصحاب السندات والأسهم، على دفع الإدارة في تلك الشركات بدعوات متكررة لإجراء إصلاحات على شكل حوكمة الشركات والإدارة.

❷ **وفي القرن العشرين** وفي الفترة التي أعقبت بده وول ستريت (wall street) عام ١٩٢٩م في العمل في حقل الإدارة المالية، بدأ فقهاء القانون أمثال أدولف أوغسطس (Berle) وأدوين دود... وجيم غاردير، في وضع وسائل جديدة لدورالشركات في المجتمع الحديث، كما نادى بها... (Berle) أو إجراء دراسات في الملكية الخاصة في حياة الشركات الحديثة، كما نادى بها ماكميلان عام ١٩٣٢م، ومن خلال الدعوتين من Berle وماكميلان، لا يزال تأثيرهما عميق في مفهوم حوكمة الشركات إلى

وقتنا الحاضر، وإليهما يعود الفضل في انتشار ظاهرة الحوكمة منذ ذلك التاريخ. **.وقد برزت بعض التطورات الهامة في مجال حوكمة الشركات وكالآتي:**

★ في دراسة خاصة لمدرسة شيكاغو الاقتصادية عام ١٩٣٧م، نادى **رونالد كوس** وغيرهم في وضع مفاهيم لتأسيس الشركات ونجاحها على شكل فرضية هي.. تأسيس الشركات وعملها ونجاحها. نموذجاً لوضع فكرة التقييم والعرض لعمل الشركات، وكانت بداية حوكمة الشركات.

★ وفي أواخر عام ١٩٧٠م، كانت الحوكمة موضع نقاش كبير في الولايات المتحدة الأمريكية، حول الجهود الكبيرة في استخدام الحوكمة في الإصلاح الإداري، ورغبة المساهمين في معرفة حقوقهم في الشركات التي يساهمون بها من أموالهم، وعلى هذا الأساس في العقود الثلاثة الماضية، زادت اهتمامات مدراء الشركات وتوسعت واجباتهم بشكل كبير، وخارج نطاق القوانين التنظيمية التقليدية، والهدف منها. الإشراف وإشراك المساهمين في العملية الإنتاجية وإدارة الشركات.

★ وفي النصف الأول من عام ١٩٩٠م، تناولت الأكثر عمقاً مسألة واجبات مجالس الإدارة لأعمالها وواجباتها في الولايات المتحدة الأمريكية، وخاصة بعد طرد الرئيس التنفيذي لشركة (أي-بي-ام) (I-B-M) وشركة كوداك بواسطة مجالس إدارتها التي أصبحت تعمل في مراقبة أعمالها.

★ وفي عام ١٩٩٧م كان للأزمة المالية الآسيوية تأثيراً على اقتصاديات تايلاند وكوريا الجنوبية وماليزيا والفلبين، نتيجة لخروج الرأسمال الأجنبي من أعمال شركاتها، وخاصة بعد انهيار أصول الملكية،

والسبب الرئيسي لهذه الأزمة الكبيرة في جنوب شرق آسيا إبان الأزمة المالية، هو عدم وجود نظام الحوكمة فيها وخاصة في مؤسساتها الاقتصادية.

★ وفي وقت مبكرمن عام ٢٠٠٠م، أدت الانهيارات في الشركات وعمليات الإفلاس الهائلة والمخالفات الجنائية لشركة **أنرون وورلد كوم**، وكذلك شركات الاتصالات أدلفيا، وأمريكا أون لاين، وشركة أرثر أندرسن، وغلوبال كروسينغ، وتايكو، إلى زيادة مطالب حقوق المساهمين فيها والمطالبة إدارة الشركات بحوكمتها، وهذا ما أدى إلى مشروع قانون **ساربنس أوكسلي** وتمريره عام ٢٠٠٢م في الولايات المتحدة الأمريكية.

**هذه المحاور التي ذكرناها تعتبر السرد التاريخي للحوكمة، التي حاولنا أن نجمعها من مصادر مختلفة... وكذلك تعتبر تطورات الحوكمة في تلك المراحل التاريخية... ويمكننا القول بأننا قد تعبنا كثيراً في جمع تلك الشتات من تاريخ وتطور الحوكمة عبر التاريخ.**

# الفصل الثاني

## مفهوم الإدارة والإصلاح الإداري

قبل السرد والخوض في هذا الفصل، لا بد من التطرق والتعريف بالإدارة ومفهومها وتاريخها. **فالإدارة هي إحدى أهم قواعد عناصر الإنتاج والتي هي: ❶ رأس المال. ❷ العمل. ❸ الأرض. ❹ الإدارة.**

إذاً لكي تقوم الشركة بعملها على أكمل وجه في الإنتاج، لا بد أن تدخل الإدارة ضمن العملية الإنتاجية، التي تشكل الركيزة الأساسية للشركة، ولذلك كان على الإدارة أن تعمل بجد ومثالية في تسيير العمل الإنتاجي للوصول إلى النتيجة المرجوة، التي تطمح الشركة في تحقيقها، وذلك من خلال تفعيل دور الإدارة، وتنشيطها بين فترة وأخرى وإدخال، إصلاحات جديدة تتلاءم والعملية الإنتاجية وهذه العمليات كلها تقع ضمن الإصلاح الإداري وفي المحورين الآتيين، وعليه سيتم تسليط الضوء على الإدارة والإصلاح الإداري مفهوماً وتاريخاً.

## المبحث الأول

### مفهوم الإدارة والإصلاح الإداري

الإدارة والإصلاح الإداري لا يمكن الفصل بينهما، لأنهما يتكاملان

في مسيرة العملية الإنتاجية وذلك لخدمة العملية السياسية والقانونية والعسكرية والاجتماعية.

## الإدارة

فالإدارة هي قانون العمل في مؤسسة ما، ويُستمد هذا القانون من قانون الإدارة العامة للبلد والذي يعطي لكل مفصل في الدولة الحق في تحرير قانونه الخاص به... ومن هذه القوانين قانون العمل والإدارة والإنتاج...إلخ. ولا يمكن لأية مؤسسة أن تعمل بدون قوانين الإدارة، التي تضع مسيرتها لتحقيق العمل الجاد، وبذلك فإن هذه الشركات تواجه جملة من معوقات العمل التي لا بد من إصلاحها، وتقوم الشركات بحلحلة جملة من المعوقات التي تعيق سير العمليات الإنتاجية، وذلك بإصدار فتاوى قانونية فاعلة في تسيير العملية الإدارية نحو خدمة الإنتاج، **وهذه الفتاوى القانونية تتم عبر ما يلي:**

**١ الواقع ٢ المعوّقات ٣ المراقبة ٤ تعيين الخلل**
**٥ الإصلاح ٦ قوانين الحلحلة ٧ التطبيق العملي**

ومن السمات الأساسية التي يتصف بها علم الإدارة وتطبيقاته المختلفة، في كافة ميادين الحياة هي الديناميكية والحركة وسرعة الاستجابة للتطور والتقدم العلمي والتقني، وبما يتماشى مع التغييرات الحاصلة في البيئات السياسية والاجتماعية والثقافية وغيرها، لذلك كانت ولا تزال تظهر اتجاهات جديدة في مختلف دول العالم، وخاصة المتقدمة منها، التي تؤكد على ضرورة تحديث الأنظمة والهياكل الإدارية وأساليبها، وذلك من أجل رفع وتحسين مستوى كفاءة الأجهزة الإدارية، **وسنحاول في هذين المحورين تسليط الضوء على مفهومَي الإدارة والإصلاح الإداري وكالآتي:**

- **مفهوم الإدارة:**

إن أصل كلمة الإدارة (Administration) لاتيني بمعنى كي يخدم (to serve) وبذلك تعني الخدمة على أساس أنه، من يعمل بالإدارة، يقوم على خدمة الآخرين، وتقسم إلى (Administration) أي الإدارة العامة للدولة و(Management) أي الإدارة، وهي إدارة الشركات والمؤسسات، وفي ظل الاهتمام الذي حظيت به الإدارة، إلّا أن تعريفاتها التي قدمها العلماء والرُوّاد قد تباينت، شأنها في ذلك شأن الكثير من مصطلحات العلوم الإنسانية، وقد عرّفها بعض الكتّاب بأنها، النشاط الموجّه نحو التعاون المثمر، والتنسيق الفعّال، بين جهود البشرية المختلفة، العاملة من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة، **في علم الإنتاج وهناك مفاهيم واسعة لا بد من التطرق إليها وهي:**

١ • مفهوم الإدارة لغوياً.

٢ • مفهوم عام للإدارة.

٣ • مفهوم الإدارة قانونياً.

٤ • مفهوم الإدارة اقتصادياً.

٥ • مفهوم الإدارة سياسياً.

٦ • مفهوم الإدارة اجتماعياً.

٧ • مفهوم الإدارة ضمن المجاميع الدولية:
أ) الغربية والرأسمالية... ب) النامية.

- **وفي النقاط التالية نتناول تلك المفاهيم وهي:**

**❶ الإدارة لغوياً:**

**هي جمع دور، مصدر أدار**، أدار العمامة على الرأس أي لفها، حيث كان للعمامة مكانة وقيمة للإمام أوقائد الجيش.

وكذلك أدار العجلة جعلها تدور، وإدارة الوجه أي الإشاحة به، وإدارة المؤسسة أي جهاز المؤسسة الذي يُشرف ويسير أمورها وشؤونها[١].

**إذاً لغوياً الإدارة تعني**: التوجيه والعمل في آن واحد وجعل البرنامج الموضوع قيد العمل الإداري الميداني كما في المعارك والحملات العسكرية أو إدارة أمور العامة في المجتمع.

### ❷ مفهوم عام للإدارة:

للإدارة مفاهيم عامة حسب المعنيين بالإدارة، **وحسب المنظرين لها في مجال الإدارة وهي**:

★ **تايلور**[٢]: يعرفها بأن تعرف بالضبط ماذا تريد، ثم تتأكد أن الأفراد يؤدون العمل بأحسن وأرخص وأسرع طريقة ممكنة.

★ **تشرشمان**[٣]: يعرفها بأنها علم استخدام خصائص العناصر ومركباتها.

★ **فايول**[٤]: يعرفها بأنها البناء والتخطيط والتنظيم وإصدار الأوامر وتنسيق ومراقبة.

ومن سرد هذه التعاريف لهؤلاء المعنيين بالإدارة نستخلص أن الإدارة هي **تلك المجموعة من العمليات المنسقة والمتكاملة والتي تشمل أساساً الخطوات التالية: ❶ التخطيط ❷ التنظيم ❸ التوجيه ❹ الرقابة.**

---

(١) مصدر سابق، مختار الصحاح.

(٢) فريدريك تايلور: مهندس، يعتبر أبو الإداره العلميه وواحد من أوائل استشاري الإداره نشر تجاربه في كتاب مبادئ الإداره العلميه.

(٣) دكتور في علم الإدارة.

(٤) أحد علماء الإدارة.

### ❸ مفهوم الإدارة قانونياً:

كما هو معروف فإن الإدارة هي التي تشرف على كل العمليات في مؤسسة ما... وعندما نتكلم عن مفهوم الإدارة القانوني، نأخذ بالاعتبار كل المفاهيم الأخرى، التي تكون مرادفة لها مثل العلوم السياسية والاجتماعية واللغوية، لأن القانون يجمع كل تلك المفاهيم في مفهوم واحد، وهو التنظيم الجيد للإدارة.. إذاً فالإدارة هي القانون بذاته، ولا يمكن الأخذ بمفهوم خاص للإدارة، دون التغطية القانونية لها، والقانون هو جوهر الإدارة، ولا يمكننا الخروج عن المألوف القانوني للإدارة، دون وضع مدلول قانوني لها، فالإدارة هي مجمل القوانين التي تُوضع ضمن القانون العام (الدستور) ومنه يتوزع ملفات إدارية قانونية جزئية، مثل قانون الإدارة العامة، أو قانون الإدارة الخاصة، أو قانون الإنتاج أو قانون الضريبة أو قانون العمال أو قانون التقاعد وغيرها، ومن هنا نخلص إلى أن القانون هو نفسه الإدارة[١].

### ❹ مفهوم الإدارة اقتصادياً[٢]:

**مفهوم الإدارة من الوجهة الاقتصادية متداخلة مع مفهوم الاقتصاد وذلك من ناحيتين:**

- ١ **الاقتصاد من العلوم الاجتماعية التطبيقية**، وهو قانون المجتمع ككل، لأنه يساهم في إحداث الإنتاج وإشباع حاجات ورغبات المجتمع، والإدارة تدخل في أهم مفصل من عوامل الإنتاج الأربعة، ويفسر الاقتصاد الإدارة بأنها من أهم العناصر الحركية

---

(١) حسين الدوري وعاصم الأعرجي، د. مبادئ الإدارة العامة ١٩٧٠م، جامعة الموصل.

(٢) كريم مهدي الحسناوي، د. مبادئ علم الاقتصاد، ٢٠٠٧م جامعة بغداد.

الهادفة إلى دفع حركة الإنتاج وتحسين مستويات الأداء، حيث أن تحقيق التقدم والتطور في كافة ميادين الحياة يتوقف بالدرجة الأولى على مدى كفاءة أجهزة الإدارة العامة في فهم واستيعاب الأهداف الحالية والمستقبلية لحركة التطور والعمل على تحويلها إلى إنجازات ملموسة على أرض الواقع، ومنح الإدارات التنفيذية المزيد من الاستقلالية الإدارية والمالية.

٢ • بذلك فإن الاقتصاد يُفسر الإدارة بأنها رأس الهرم الإنتاجي وكذلك المساهم في تحقيق رغبات وحاجات المجتمع، من خلال دراسات اقتصادية متعددة... لذا فالإدارة في مفهوم الاقتصاد هي الجهة المنظمة لإدارة الإنتاج وتحقيق رغبات وحاجات المجتمع.

### ❺ مفهوم الإدارة سياسياً:

يربط العديد من الباحثين الإداريين الإصلاح الإداري بالإصلاح السياسي أو (**بالنظام السياسي**) لدرجة أن البعض يؤكد. أن الإصلاح الإداري يقوم أساساً على الإصلاح السياسي، وبدون هذا الأخير لا معنى للأول، وخاصة في الدول النامية حيث عرف البعض الإصلاح الإداري بأنه «تلك العملية السياسية التي تُصيغ من جديد العلاقة ما بين السلطة الإدارية والقوى المختلفة في المجتمع». وهذا يستتبع أن مشاكل الجهاز الإداري هي بالأصل سياسية، وبالتالي فإن معالجتها يجب أن تأتي من قمة الهرم السياسي، لأن تغليب الإصلاح الإداري على السياسي سيقود إلى سيطرة الجهاز الإداري على سياسة الدولة، لهذا فإنه من المطلوب تحقيق التوافق في برنامجي الإصلاح الإداري والسياسي معاً.

### ❻ مفهوم الإدارة اجتماعياً:

المجتمع وحدة متكاملة تجمع كل المفاصل الحياتية، ويكون القانون الحكم العام في إدارته، وبذلك فإن الإدارة تدخل ضمن المجتمع، ولكن المجتمع ينظر إلى الإدارة بأنها دورة حياة له في تنظيم كل مفاصله، لتفادي أي خلل في أعمال المجتمعات. ومن خلال الاستعراض السريع لمدلولات الإدارة والإصلاح الإداري، فلا بد من تكامل النواحي القانونية والسياسية والاجتماعية، لتشكيل النسيج الشامل والمتوازن لمفهوم الإدارة والإصلاح الإداري، الذي لا تكتمل مضامينه في ظل غياب البعدين السياسي والاجتماعي، من أجل تحقيق أهداف مرجوة بدرجة عالية من الكفاءة.

### ❼ مفهوم الإدارة ضمن المجاميع الدولية:

**❶ الغربية والرأسمالية. ❶ النامية.**

لكل من المجاميع الدولية لها مفهومها الخاص للإدارة... **ويتبع ذلك حسب أهمية الإدارة فيها ويكمن تفسير ذلك ضمن تلك المجاميع وهي:**

- ١ **الغربية والرأسمالية:** تفسر هذه المجموعة الإدارة، بأنها العامل الحاسم في إدارة الإنتاج والتوزيع. وتجعلها في المقام القانوني الأول، وهي (أي الإدارة) الخط الأحمر الذي لا يمكن تجاوزه لأنها تُعطى الأولوية في ضبط العمل، وهي بذلك قانون العمل وقانون التوجيه وقانون الانضباط الوظيفي وقانون الحياة في أحيان عديدة.
- ٢ **النامية:** في هذه المجاميع الدولية (أي النامية)... تكاد تكون الإدارة مرتبطة قانوناً بإدارة الدولة أو الحكومة.. وهي عفوية

وغير مدروسة، ومتروكة للظروف العامة للبلد أو السياسات الآنية للدولة حيث تقوم الدولة باستخدام الإدارة كنوع من القيود، وذلك لضبط المجتمع وإدارته وتوجيهه حسب رغبات السياسيين أو القادة الحاكمين، وبذلك فلا مفهوم قانوني أو اقتصادي لها في هذه المجموعة (أي النامية)... لذا نجد الفساد في كل مفاصلها الحياتية إدارياً كان أو مالياً.

- **مفهوم الإدارة ضمن مدارسها الفكرية[١]:**

الإدارة كمثيلاتها من العلوم الإنسانية لها مدارسها الخاصة، منذ نشوئها كعلم نظري وتطبيقي وهذه المدارس تتناول المفاهيم الخاصة للإدارة، أو إصلاحها **وهي مفيدة لفهم كل الوسائل العلمية والعملية لتطبيق علم الإدارة في المؤسسات وهذه المدارس هي:**

١ • **المدرسة الكلاسيكية:** وهي مدرسة سطوية تنظر إلى الإنسان كأنه آلة ضمن العملية الإنتاجية، وهي الفكر الاستعلائي من قبل المؤسسات ضد كل العوامل الإنتاجية.

٢ • **مدرسة العلاقات الإنسانية:** وهي مدرسة جعلت كل اهتماماتها بالإنسان والعلاقات المنظمة بين الموظفين وإدارتهم، وهي بدأت منذ نشوء مدارك العلوم الإدارية.

٣ • **المدرسة التجريبية:** وهي المدرسة التي تركز على الجانب العلمي في الإدارة، والاستفادة من سلبيات وإيجابيات الماضي.

٤ • **المدرسة الخاصة بالنظم الاجتماعية:** وهي المدرسة التي تعتبر

(١) حسين الدوري وعاصم الأعرجي، د. مبادئ الإدارة العامة ١٩٧٠م، جامعة الموصل.

الجمعيات والأحزاب والمنظمات بأنها كائن عضوي مثل الأفراد المعنويين.

- ٥ **المدرسة الحديثة**: هي نظام اجتماعي قائم على العلاقات المتبادلة بين أجزائها وأطرافها لتحقيق الهدف المنشود، وهي التي تراعي جميع جوانب الإدارة في حسابها **وتحتاج إلى التفاعل مع البيئة الخارجية لكي تستمر وتحافظ على وجودها بالمحافظة على الركائز التالية**:

* **الواردات**: جميع الموارد الداخلة بالعملية الإنتاجية.
* **الصادرات**: وهي جميع المنتجات الناتجة خدمية أو سلعية.
* **العمليات**: جميع الأنشطة الداخلة.
* **التغذية المردة**: وهي عمليات مواصلة التحسين والتطوير.

**هذه هي المدارس التي تُعنى بالإدارة منذ نشوئها كعلم إداري.**

- **عناصر ومجالات العملية الإدارية[١]:**

بعد سردنا للمفهوم العام للإدراة، لا بد لنا من التطرق إلى عناصر ومجالات الإدارة، **حيث أن للعملية الإدارية عناصرها الخاصة، التي تتحكم بها وتقودها إلى الإصلاح في الإدارة وهذه العناصر هي**:

- ١ **التخطيط**: هو عملية ذكية وتصرف ذهني لعمل الأشياء بطريقة منظمة للتفكير قبل التنفيذ، والعمل في ضوء الحقائق بدلاً من التخمين.

---

(١) صالح خليل أبو أصبع، د. العلاقات العامة والاتصال الإنساني ١٩٩٨م، دار النشر والتوزيع مصر.

- ٢ **التنظيم**: هو تقسيم العمل إلى عناصر ومهمات ووظائف، وترتيبها في علاقات سليمة وإسنادها إلى أفراد بمسؤوليات وسلطات تسمح بتنفيذ سياسة المنظمة.
- ٣ **التوجيه**: وهو الكيفية التي تمكن الإدارة من مواجهة الفروق الفردية في بيئة العمل، وتحقيق التعاون بين العاملين، وتحفيزهم للعمل بأقصى طاقتهم، مع توفير البيئة الملائمة لإشباع حاجاتهم وتحقيق أهدافهم.
- ٤ **الرقابة**: وهي الاشراف والمتابعة من سلطة أعلى، بقصد معرفة كيفية سيرالأعمال، والتأكد من أن الموارد المتاحة تُستخدم وفقاً للخطة الموضوعة.

لقد قدم علماء الإدارة، مجموعة كبيرة من المصطلحات الدالة على عمليات التحديث والتطوير، منها **التنمية الإدارية**، **الإصلاح الإداري**، **التطوير الإداري**، **إعادة الهيكلة**، لكن جميع هؤلاء العلماء، لم يتمكنوا من تقديم تعاريف موحدة لهذه المفاهيم، نظراً لتباين مدارسهم واتجاهاتهم الفكرية والعلمية والسياسية.

## مفهوم الإصلاح الإداري[١]

**إنه بالإمكان وضع تعريفين للإصلاح وهما:**

* **التعريف الأول**: الإصلاح الإداري هو إدخال تغيرات على أنظمة الإدارة العامة (Administration) ومن ثم الإدارة (Management)، في

(١) جيرالد كايدن، د. نشر له ما يربو على الثلاثين كتاباً ودراسة علميةً. عمل في عديد من الكليات والجامعات.

الشركات والمؤسسات والوزارات بهدف تحسين ورفع الكفاءة في النظم الإدارية، وذلك من خلال تغيير البيئة التنظيمية، بحيث تتلاءم وتتماشى مع التطور الحديث، وتحديات السوق، وبث روح الثقة لدى المؤسسات، وكل ذلك يحدث في وقت محدد، مما يؤدي إلى نقلة نوعية في أسلوب تقديم الخدمات، وتقليص التكاليف، لكي تتحول الإدارة من نهج البيروقراطية إلى النهج الليبرالي الحر، سواء عن طريق التخصيص أو عن طريق التشغيل الذاتي لإيجاد أساليب أكثر مرونة، تكون على قدر تحديات السوق وتخفيض نسبة القلق لدى المؤسسات، وتحويل إدارة الخدمات، ويعتبر في هذا المجال العالم الاجتماعي.. .جيرالد كايدن[(١)] من أنصار البعد الاجتماعي للإصلاح الإداري حيث يرى أن التغير الاجتماعي يشكل الإطار العام للإصلاح الإداري، لأن كلاهما مكمل للآخر، وهذا يعني أن التطور الاجتماعي يتداخل مع الاصلاح الإداري ويصبح الإصلاح الإداري، نتيجة حتمية وطبيعية لتطور القوى الاجتماعية، التي تسعى لتحقيق التطور الإداري المطلوب، ليس بصورة تلقائية بل بصورة إرادية مدروسة هكذا فإن المفهوم الاجتماعي للإصلاح الإداري، لا يمكن تجاهله وأن الارتباط بين النظام الإداري من ناحية والنظام الاجتماعي من ناحية أُخرى، هي حقيقة علمية تقوم عليها نظرية الإدارة العامة، والأخذ بها شرط لتطبيق الأسلوب العلمي للإصلاح الإداري، وتُعتبر الإدارة من أهم العناصر الحركية الهادفة إلى دفع حركة الإنتاج، وتحسين مستويات الأداء، وذلك معتمد على أجهزة الإدارة العامة، ومنح الإدارات التنفيذية المزيد من الاستقلالية الإدارية والمالية، وإشراك المؤسسات الرسمية

---

(١) صالح خليل أبو أصبع، د. العلاقات العامة والاتصال الإنساني ١٩٩٨م، دار النشر والتوزيع مصر.

والمجتمعية في اتخاذ القرارات الهامة وتحمل نتائجها، كما أن المطلوب في دول الشرق الأوسط الآن، هو الانتقال إلى استخدام أساليب الإدارة المعاصرة، كأداة لإحداث التغيير والعمل على تحسين الأوضاع المعيشية لكافة أفراد المجتمع، وتلك التغييرات تستدعي تعاون السلطات السياسية العليا، لإقرار خطط وبرامج الإصلاح الإداري، والتحكم الرشيد في مسيرة الإصلاح الاقتصادي والإداري، الذي يعالج كافة الظواهر المسببة للفساد والتخلف الإداري.

* **أما التعريف الثاني**: فإنه لم يتطرق لآثار البيئة السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية على نشاطات الإصلاح، وهذا يعني إنكار هذه المفاهيم الرئيسية لأية مسألة للإصلاح الاقتصادي أو الإداري، وبناء على ما تقدم يمكن التأكيد على الجانب الإداري لمفهوم الإصلاح، حيث يجب أن يعالج المسائل المتعلقة بكفاءة أجهزة الإدارة العامة، من خلال تبسيط الإجراءات وإعادة هيكلة الجهاز الإداري وتطوير منظومة القوانين والتشريعات الإدارية.

ويؤكد بعض الخبراء في الإدارة «أن هناك مشاكل معينة تعوق عمل المنظمات الإدارية أي تعوق سبيل تحقيقها لأهدافها العامة وترجع تلك المشكلات إلى أحد أمرين، فإما أن تكون كامنة داخل الأجهزة أو المنظمات الإدارية العامة، وإما أن تكون نابعة من خارجها أي من البيئة الخارجية والأجهزة السياسية والاقتصادية».

حيث أن أي نظام، يعتبر جزءاً لا يتجزأ من مجموعة نظم أخرى ذات طبيعة سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية تؤثر وتتأثر بالنظام الإداري السائد، وهذا يعني أن «أي تغيير إداري غير كافٍ، ما لم يكن جزءاً من تغيير شامل بكل نواحي الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، إن الإصلاح الإداري له مفاهيم كما للإدارة ولكن في بعض الأحيان لا

يمكن التفريق بينهما كونهما يعنيان بالإدارة وكيفية إصلاحها في حال وجود أي إخفاقات إدارية في المؤسسات المعنية... ولكنني كباحث أرى بأن القانون الإداري هو المعني بالإصلاح الإداري»، **وفي النقاط الآتية أتطرق إلى مفاهيم الإصلاح الإداري وكالآتي:**

## ❶ مفهوم الإصلاح الإداري لغوياً:

للإصلاح الإداري مفهوماً لغوياً، يعني كيفية إصلاح أي تغييرسلبي طارئ على العملية الإدارية، إلى الإيجابية من الفساد الإداري والمالي.. وهو من صلّح الأمر نحو الأمثل والأحسن... وهي عمليه إصلاحية تشمل كل المرافق الإداريه، الخاصة والعامة مثل الإصلاح الزراعي والاجتماعي والإصلاح السياسي والمالي، وقد ورد في المعاجم العربيه اللغويه مفهوم الإصلاح بشكل تفصيلي.

## ❷ مفهوم الإصلاح الإداري عملياً وتطبيقياً[1]:

الإصلاح الإداري وفقاً لهذا المفهوم تراه الدول الغربية التي حققت آفاقاً عالية من الكفاءة الإدارية وبالتالي إلى كفاءة الأداء في الإنتاج الخدمي والمادي.. بحيث يحقق أرباحاً من هذه العمليات الإنتاجية لصالح التنمية القومية وزيادة الدخل القومي كما عرّف مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية، الذي عقدته هيئة الأمم المتحدة بجامعة ساسكي البريطانية لعام ١٩٧١م، عملية الإصلاح الإداري على أنها حصيلة الجهود، ذات الإعداد الخاص، التي تهدف إلى إدخال تغييرات أساسية في المنظمة الإدارية العامة، من خلال إصلاحات على مستوى النظام ككل.

---

(١) مرجع سابق، صالح خليل أبو اصبع، د. العلاقات العامة والاتصال الإنساني ١٩٩٨م، دار النشر والتوزيع مصر.

### ❸ المفهوم السياسي للإصلاح الإداري:

عُرف الإصلاح الإداري بأنه العملية السياسية التي تبلور من جديد، العلاقة بين السلطة الإدارية والقوى المختلفة في المجتمع.

ومن هذا نستنتج بأن كل ما يعاني منه الجهاز الإداري هي سياسة محضة ومعالجة تلك المشاكل يجب أن تتم سياسياً، حتى لا يتغلب الإصلاح الإداري على الإصلاح السياسي، ومن هنا نرى أنه لا يمكن للإصلاح الإداري أن يرى النور بعيداً عن الإصلاح السياسي، لأنه لا معنى للأول بعيداً عن عملية الإصلاح للثاني وهذا يستتبع أن مشاكل الجهاز الإداري هي بالأصل سياسية وبالتالي فإن معالجتها يجب أن تأتي من قمة الهرم السياسي، وحتى لا يؤدي تغليب الإصلاح الإداري إلى سيطرة الجهاز الإداري على سياسة الدولة، لذا فإنه من المطلوب تحقيق التوافق في برنامجي الإصلاح الإداري والسياسي معاً.

### ❹ المفهوم الاجتماعي للإصلاح الإداري[١]:

يرى فريق من العلماء، أن مفهوم الإصلاح الإداري، يمثل عملية تنموية سياسية اجتماعية واقتصادية، وليست علاجاً فقط لسلبية الإدارة بل هو ارتباط بعملية تحول من وضع إلى آخر، وإن لعلم الاجتماع، الأثر الأكبر في التوجيه إلى أهمية الوسط الاجتماعي وأهميتها في تحقيق الإصلاح الإداري، ومن خلال الاستعراض لمفهوم الإصلاح الإداري من النواحي الإدارية والسياسية والاجتماعية، فإننا نسلم بضرورة تكامل هذه الأبعاد الثلاثة مع بعضها البعض لكي تشكل مفهوم الإصلاح الإداري،

---

(١) مرجع سابق، صالح خليل أبو اصبع، د. العلاقات العامة والاتصال الإنساني ١٩٩٨م، دار النشر والتوزيع مصر.

**ويرى فريق آخر من العلماء أن اختلاف آراء الباحثين حول مفهوم الإصلاح الإداري يعود لعدة أسباب أهمها:**

★ إن الإصلاح الإداري له مفهوم معياري قيمي وله أبعاد أخلاقية متعددة.

★ الإصلاح يمثل عملية تنموية وسياسية واجتماعية، لها جوانب تنفيذية واقتصادية (ليس علاجاً فقط لسلبية إدارية بل هو تحول من وضع لآخر).

من خلال الاستعراض السريع لمدلولات الإصلاح الإداري من النواحي ❶ **الإدارية** ❷ **والسياسية** ❸ **والاجتماعية** فإنه لا يمكننا إلّا أن نسلّم بضرورة تكامل هذه الأبعاد الثلاثة مع بعضها البعض لتشكل مفهوم الإصلاح الإداري الذي لا تكتمل مضامينه في ظل غياب البعدين السياسي والاجتماعي.

### ❺ مفهوم الإصلاح الإداري في الفكر الغربي:

إن التطور التاريخي للنشاط الإداري كان معتمداً على الدراسات الإدارية من وقت لآخر وذلك لإحداث تغيرات في أجهزة الإدارة العامة **باستخدام المنهج القائم على مبدأ التجربة، وذلك من خلال:**

١ • **إقامة هيكل ينظم الجهاز الإداري:** يجب البدء في عملية تشغيل الجهاز الإداري بعد تنظيمه والعمل على رصد واكتشاف الأخطاء ونقاط الضعف في حال وجودها.

٢ • **إعادة بناء وتحديث هيكل الجهاز الإداري كلما اقتضى الأمر:** إعادة بناء هيكل الجهاز الإداري على أساس التجربة على أرض الواقع وتجاوز الأخطاء ونقاط الضعف إن وجدت. فعملية الإصلاح والتطوير الإداري في الدول الغربية تتم بواسطة تشكيل

لجان فنية واستشارية تتعامل مع الجهات السياسية أو الإدارية العليا في الدولة، هنا لا بد من إصلاح الجهاز الإداري ليصبح قادراً على تنفيذ برامج التغيير من خلال إنشاء لجان ذات طابع استشاري فني وسياسي تقوم بدراسة التنظيم الإداري ثم تقدم توصياتها إلى السلطات المختصة لإصدار التشريعات اللازمة لإصلاح الجهاز الإداري للدولة.

**٦ مفهوم الإصلاح الإداري قانوناً:**

ينظر القانون إلى الإصلاح الإداري بأنه إعادة الإدارة إلى إيجابيتها التي وُضعت لها، أو التغيير القانوني في مسارها بهدف إعطاء الروحية الإيجابية للإدارة بعد أن رافقها الضعف أو الفساد، فالإصلاح الإداري من هذا المدلول عملية قانونية مستمرة من خلال المراقبة الدورية ووضع الأولويات لتصحيح مسارها، ومع ذلك فالقانون الإداري لا يخرج عن القانون العام عندما يتم تصحيح مسار الإدارة خلال سلبيات عملها.

- **عناصر ومجالات الإصلاح الإداري[١]:**

بعد سردنا لمفهوم الإصلاح الإداري لا بد لنا من التطرق إلى عناصر ومجالات الإصلاح الإداري وعناصره المتعدده، **تساهم في رفد إصلاح الإدارة في حالة الفساد الإداري والمالي وفي الخطوات التالية وأدرج تلك العناصر كما يلي:**

أ • إصلاح وتحديث الهياكل التنظيمية لجميع الجهات العامة في الدولة من وزارات ومؤسسات.

---

(١) مرجع سابق، صالح خليل أبو اصبع، د. العلاقات العامة والاتصال الإنساني ١٩٩٨م، دار النشر والتوزيع مصر.

ب • تحديث السياسات والهيئات التشريعية والقانونية وآلية صنع القرار وطرق تنفيذه.

ج • تحديث الإجراءات الإدارية والخدمات التي تقدمها الدولة إلى المواطنين لتكون أكثر مرونة.

د • تطوير الموارد البشرية والكفاءات والمهارات الشخصية على المستويات جميعها من خلال برامج توعية وتدريب وتنمية إدارية مقترنة بنظام عادل ودقيق لتقييم الأداء مع وضع الحوافز والروادع المناسبة مدعومة بالتشريعات والسياسات التي تضمن تطبيقها بالشكل المناسب.

هـ • إصلاح إدارة المال العام من خلال تطوير وتطبيق آلية مالية جديدة مدعومة بنظام مالي.

و • تطبيق أحدث تقنيات للمعلومات والاتصالات لدعم عمليات التحديث والإصلاح الاقتصادي والإداري.

ز • تطوير ثقافة حقوق الإنسان عن طريق تفعيل المواد ذات العلاقة في الدستور والاتفاقيات.

ح • توفير الإطار المؤسسي وتعديل التشريعات ذات العلاقة بحيث تتمتع بالشفافية.

ط • استثمار خريجي الإدارة وعدم تهميشهم وتركهم يعملون تحت إمرة من هو أدنى تأهيلاً.

ي • عدم أبدية الإدارات أي أنها في تجدد مستمر مع تحديث الإصلاح الإداري.

ك • وضع نظم إسناد وظيفي وتوصيف تراعي الكفاءات العالية.

ل • إعفاء جميع المدراء غير المؤهلين الذين يخشون من خريجي الإدارة.

م • منح الحرية التامة والكاملة لكل وسائل الإعلام لتساهم في التطوير الإداري.

- **خصائص الإصلاح الإداري:**

**يتصف الإصلاح الإداري بأهم الخصائص ووفقاً للتطبيقات الإدارية في العالم الليبرالي وهي:**

أ • يتم وضع وتنفيذ برامج الإصلاح، وذلك في ضوء دراسات واستشارات فنية وإدارية تقوم بها لجان من الخبراء في ضوء سياسة الدولة الاقتصادية والاجتماعية.

ب • يكون محور الإصلاح منصباً على أحد عناصر النظام الإداري التي تم ذكرها آنفاً.

ج • أن تبدأ عملية الإصلاح من النظام الإداري نفسه والقائم في إحدى المؤسسات.

د • إن الجهازالإداري وإن كان هو هدف الإصلاح، فإنه هو ذاته أداة هذا الإصلاح ووسيلة تنفيذه.

الإصلاح الاداري سمة من السمات الأساسية التي يتصف بها علم الإدارة، وتطبيقاته المختلفة، وسرعة الاستجابة للتطور، والتقدم العلمي والتقني، وما يتماشى مع التغييرات الحاصلة في البيئات السياسية والاجتماعية والثقافية وغيرها، ولذلك كانت ولا تزال تظهر اتجاهات جديدة في مختلف دول العالم وخاصة المتقدمة منها لتؤكد ضرورة تحديث الأنظمة والهياكل الإدارية وتقنيات عملها. وقد قدم علماء الإدارة مجموعة كبيرة من المصطلحات الدالة على عمليات التحديث والتطوير ومنها، **التنمية الإدارية، الإصلاح الإداري، التطوير الإداري، إعادة الهيكلة**، وغير ذلك كثير من المصطلحات، لكن جميع هؤلاء العلماء لم

يتمكنوا من تقديم تعاريف موحدة لهذه المفاهيم نظراً لتباين مدارسهم واتجاهاتهم الفكرية والعلمية والسياسية.

فمفهوم الإصلاح الإداري وفقاً لهذا المفهوم يعني القيام على فكرة الثقة... ففي الدول الغربية قد حققت آفاقاً عالية من الكفاءة الإدارية، وتلك الكفاءة التي يكون نقلها إلى الدول النامية أمراً ضرورياً، ويكون الإصلاح الإداري طبقاً لهذا التعريف هو عملية نقل التكنولوجيا الغربية. وإذا ما ذهبنا لتعريف الإصلاح الإداري في الدول النامية فانه حصيلة الجهود ذات الإعداد الخاص من خلال إصلاحات على مستوى النظام ككل من خلال معايير تحسين واحدة أو أكثر من عناصرها الرئيسية مثل الهياكل الإدارية والأفراد والعمليات الإدارية. وكما هو واضح من التعريفين السابقين فإن التعريف الأول... تناول مسألة الإصلاح الإداري على أنها عملية نقل تقنيات فقط من الدول المتقدمة إلى الدول النامية متجاهلاً مسائل الإصلاح المرتبطة بالهياكل والنظم الإدارية وتطوير الأطر البشرية وغيرها.

- **أهداف الإصلاح الإداري**[١]:

إن أهداف الإصلاح الإداري تقوم على تقويم الأداء العام للإدارة **ويمكن تلخيص أهداف الإصلاح الإداري بما يأتي:**

★ تطوير أساليب وإجراءات العمل الإداري، والقوانين والتشريعات ذات الصلة، بما يسهم في تحقيق السرعة والدقة في اتخاذ القرارات.

---

(١) مرجع سابق، صالح خليل أبو اصبع، د. العلاقات العامة والاتصال الإنساني ١٩٩٨م، دار النشر والتوزيع مصر.

★ تبني توجهات الإدارة الإستراتيجية في مجالات العمل، من خلال تنمية قدرات الجهاز الإداري على التعامل مع البيئة الداخلية والخارجية.

★ إعادة تصميم وتنظيم الجهاز الإداري لتحقيق المرونة، والاستجابة لمتطلبات التغيير والتطور والتكيف مع عوامل ومتغيرات البيئة.

★ الابتعاد عن مركزية اتخاذ القرار، وتنمية مهارات القيادات الإدارية، وتمكين الإدارات الوسطى والتنفيذية لتحمل المسؤولية بتنفيذ الأعمال الإدارية.

★ اعتماد شمولية تقويم الأداء للمنظمات الاجتماعية، يشمل تقويم الجوانب الأدائية للعمليات والأعمال المنجزة والتكاليف المالية وحجم الاستثمار وأداء العاملين وربطها بمتطلبات تطوير المجتمع.

★ استيعاب المتغيرات الحاصلة، والمتوقعة في حجم الموارد البشرية من حيث الكم والنوع على مستوى منظمات الجهاز الإداري وتبني قيم العمل الجماعي وتعزيز الإبداع والتطور[١].

★ التوسع في مجالات التأهيل والتدريب وتنمية الاتجاهات الإيجابية منها.

★ دعم الجهود نحو الارتفاع بمستوى الإنتاج والإنتاجية وتطبيق الإجراءات المتعلقة بالجودة واعتبارها من مسؤولية الجميع للوصول للمواصفات القياسية.

★ اعتماد الأساليب التي تحقق الكفاءة الاقتصادية كرفع مستويات الإنتاج وتقليص التكاليف.

---

(١) مرجع سابق، صالح خليل أبو اصبع، د. العلاقات العامة والاتصال الإنساني ١٩٩٨م، دار النشر والتوزيع مصر.

★ التوسع في الاعتماد على التقنيات الحديثة، تمهيداً لبناء مشاريع الحكومة الإلكترونية وتعزيز نشاط البحث والتطور.

★ تنمية قدرات المنظمات المعنية بإدارة برامج التنمية الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية ودعمها وتعزيز دورها في توجيه الموارد نحو الاستثمار الأفضل.

★ تطوير القدرات الذاتية لمنظمات الأجهزة الإدارية في سعيها لمسايرة التغيير، وتشخيص وحل المشكلات والمعوقات، ووضع الخطط للتطورات المستقبلية، من خلال التركيز على أهمية وضع وتحديد الأهداف العامة.

- **السياسات الواجب اعتمادها للوصول لإستراتيجية الإصلاح الإداري[١]:**

بهدف وضع سياسات إستراتيجية للإصلاح الإداري لا بد أن نتبع بعض الأساليب المعتمدة في هذا السبيل، **ونسرد في أدناه تلك الإستراتيجيات:**

أ • إعداد أدلة تنظيمية حديثة لاستخدامها كمراجع للمستويات الإدارية المختلفة، تتضمن تحديد الواجبات والمسؤوليات بين الإدارات المختلفة، من أجل إيجاد علاقات عمل واضحة تتفادى الازدواجية في إنجاز الأعمال.

ب • تطوير القيادات الإدارية، وتعزيز المعرفة لديها من خلال نشر الأساليب الإدارية الحديثة في العمل، وخاصة أساليب اتخاذ

(١) مرجع سابق، صالح خليل أبو اصبع، د. العلاقات العامة والاتصال الإنساني ١٩٩٨م، دار النشر والتوزيع مصر.

القرارات والتحفيز، من خلال تطوير المهارات الإدارية والفنية عن طريق دورات تأهيلية تم التخطيط لها.

ج • إشاعة مفاهيم الديمقراطية والعمل الجماعي، والمشاركة في اتخاذ القرارات لتعزيز القناعة والولاء لدى العاملين في منظمات الجهاز الإداري، والعمل على رفع الروح المعنوية.

د • السعي إلى ربط الأجر بالعملية الإنتاجية والمحافظة على الموارد البشرية وتعزيز دورها في الإنتاج، وتطبيق معايير لتقويم أداء العاملين، ومراعاة ظروف العمل والبيئة وتعزيز دور السلامة المهنية.

هـ • العمل على وضع برنامج وظيفي شامل، يحقق الاستثمار الأفضل ويستند إلى مجموعة من الدراسات الشاملة وصولاً إلى الارتقاء بمستوى الأداء الفردي والجماعي.

و • زيادة فعالية العملية التدريبية بمختلف أنواعها، وربط التدريب بتقويم الأداء وتعزيز حالات الإبداع والتطوير، والعمل على وضع خطط تدريب تتناسب مع الاحتياجات التي يحددها الجهاز الإداري، والتعاون بين مراكز ومعاهد التدريب على تلبية تلك المتطلبات بمستوى علمي ومهني عال.

ز • الاهتمام ببرامج تقويم الشفافية والنزاهة، والمساءلة الإدارية ومكافحة الفساد الإداري لتعزيز انتماء الموظف لوظيفته، والتزامه بأخلاقيات وقيم العمل التي تعكس مستوى عالياً من الإخلاص والتفاني.

ح • استخدام التقنيات الحديثة في بناء قواعد المعلومات، للإسهام

في دعم عمليات وضع الأهداف وتحديد السياسة واتخاذ القرارات.

ط • تعزيز المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات الإنتاجية والخدمية تجاه المستهلكين من حيث النوعية والصلاحية وجودة الاستخدام وحماية البيئة من خلال الالتزام بشروط المحافظة عليها سليمة من التلوث والأضرار الأخرى.

ي • تطوير الأساليب والإجراءات المعتمدة من قبل منظمات الجهاز الإداري لتتماشى مع متطلبات التطور والنهوض بالأداء وتقديم الخدمات للمواطنين.

ك • توفير المستلزمات اللازمة للتأهيل لتطبيق المواصفات القياسية في الإنتاج والخدمات.

ل • تعزيز أواصر التعاون مع المنظمات والهيئات والمراكز المحلية والإقليمية ذات العلاقة لتنفيذ مشاريع إدارية مشتركة.

• **محاور إستراتيجية الإصلاح الإداري:**

للإصلاح الإداري مسارات إستراتيجية معينة، تأخذ بالاتجاه الدقيق والأمثل في الإدارة الفاعلة، التي تُعنى بتحقيق العملية الإنتاجية المثلى، كما وتتلاءم مع الأسس القانونية لعمل الشركات أو المؤسسات الإنتاجية، **وتتمثل محاور إستراتيجية الإصلاح الإداري للمرحلة المقبلة بما يلي:**

أ • **إعادة النظر بالقوانين والتشريعات**، وهي مهمة في تحسين العمل والإصلاح الإداري في المؤسسة، والقوانين الإدارية هي التي تغير الواقع الحاصل في مؤسسة ما.

ب • **التنظيم وإعادة التنظيم**، وهي من ضرورات العملية الإنتاجية

وتحسينها بين فترة وأخرى، وكل مسيرة حياتية مبنية على هذا المحور.

ج • **تنمية الموارد البشرية وتطويرها**، وهي مهمة جداً في إخراج أجيال تتلاءم مع التطور الحاصل في العملية الإنتاجية أو العلوم المتطورة، لذا يتطلب إخراج جيل متدرب وعلمي.

د • **تطوير نظم وأساليب العمل**، يجب أن تكون في تغيير مستمر على أن تتلاءم مع التطور الحاصل في العلوم والعملية الإنتاجية.

هـ • **رفع كفاءة الأداء وتطوير الجودة في إنتاج السلع والخدمات، وبرنامج الإصلاح الإداري** ليس بهدف الحد من ظواهر الفساد الإداري فحسب، وإنما الإصلاح يهدف إلى مواكبة المستجدات العلمية المعتمدة في الإدارة من قبل معظم دول العالم.

## المبحث الثاني

### تاريخ الإدارة والإصلاح الإداري[١]

إن التاريخ يعيش مع الإنسان ويتفاعل معه، كما حدث في الماضي ويحدث الآن أو سيحدث مستقبلاً، وهو بذلك يعود بنفس المراحل مرة أخرى وبشكل مغاير وحسب الحياة المتجددة.

وعندما نتحدث عن تاريخ الإدارة والإصلاح الإداري نجعل من

---

(١) حسين الدوري وعاصم الأعرجي، د- مبادىء الادارة العامة ..١٩٧٠. جامعة الموصل.

حياتنا الحالية جزءاً من تلك المراحل ونستفيد من الدروس المستقاة منها.

إن تاريخ الإدارة والإصلاح الإداري في العالم قديم جداً، تعود أصوله إلى رغبة المجتمعات التي تريد أن تحسن من أدائها الإداري والإنتاجي، وفي جميع مفاصل الحياة الإنتاجية خدمية أو مادية.

الإدارة والإصلاح الإداري، هما سمتان من السمات الأساسية، التي يتصف بها علم قانون الإدارة في المؤسسات والدوائر المختلفة، وفي كافة ميادين الحياة وهي الديناميكية والحركية وسرعة الاستجابة للتطور والتقدم العلمي والتقني، وبما يتماشى مع المتغيرات الحاصلة في البيئات السياسية والاجتماعية والثقافية وغيرها. ولا تزال تظهر تاريخياً اتجاهات جديدة في مختلف دول العالم، وخاصة المتقدمة منها، لتؤكد ضرورة تحديث الأنظمة والهياكل الإدارية، وأساليبها وتقنيات عملها، وذلك من أجل رفع وتحسين مستوى كفاءة الأجهزة العامة، وقد قدم علماء الإدارة مجموعة كبيرة من المصطلحات الدالة على عمليات التحديث والتطوير، **مثل الإصلاح الإداري، التطوير الإداري، إعادة الهيكلة، الهندرة، وإعادة اختراع الحكومة.**

**ورغم قلة المصادر التي تغطي هذا الموضوع إلّا أنني استطعت من جمع المفردات والبيانات وجعلتها في المحاور التالية:**

1. **تاريخ الإدارة.**
2. **تاريخ الإصلاح الإداري.**
3. **تطبيقات جديدة للإصلاح الإداري (نيوزلند).**

## المحور الأول

### تاريخ الإدارة[١]

لقد عرفت الحضارات الإدارة منذ القدم وذلك يؤكد على أن الإدارة قديمة قدم الإنسان **وفيما يلي عرض لتطور الفكر الإداري تاريخياً منذ القدم وحسب الحضارات المعروفة وهي:**

#### ❶ السومريون[٢]:

إن ما عثر عليه الباحثون من وثائق مكتوبة الأقدم في العالم في تراث الحضارة السومرية، والتي يرجع تاريخها إلى خمسة آلاف سنة مضت، وفي بعض تلك الوثائق ما يدل على أن السومريين قد مارسوا لوناً من الرقابة الإدارية، فلقد وجد الكهنة السومريون أنفسهم يديرون أمر ثروة يملكها تنظيم ديني.. فلو مات كاهن مثلاً، وقد أقرض أحدهم قرضاً من الأموال، فكيف يتسنى لخليفة الكاهن المتوفى أن يسترد الدين دون نظام مستقر للرقابة الإدارية، ولعلاج مثل هذا الموقف ابتدع الكهنة السومريون نظام الكتابة، أو تسجيل البيانات المتعلقة بكافة المعاملات التي يمارسها مختلف المسؤولين، وعن الثروات التي تملكها المؤسسة الدينية، ونظراً لإدراك تلك الحاجة إلى الرقابة الإدارية، فإنه لا غرابة في أن تكون أولى الوثائق المكتوبة في العالم، عبارة عن كشوف حسابات أعدها السومريون

(١) إبراهيم درويش. د. نحو تأصيل تحليلي لتطور الإدارة العامة مجلة العلوم الإدارية العدد الأول القاهرة أبريل ١٩٧٤م، ص١٥٧.

(٢) كلور جورج (ترجمة أحمد حمودة).. تاريخ الفكر الإداري مكتبة الوعي العربي القاهرة (دون تاريخ) ص٢٠ عن كتاب ف.ج تقاليد الإنسان يصنع نفسه المكتبة الأمريكية ٩ لسنة ١٩٩٥م، ص١٤٣.

منذ (٥) آلاف سنة، ومن الراجح أن تكون الاحتياجات الإدارية التي استشعرتها تلك الحضارة الأولى، هي التي أوحت بابتكار الكتابة السومرية، ورغم أن الكهنة هم الذين ابتدعوا الكتابة، فإن استخداماتها الأولى كانت تستهدف الرقابة الإدارية لا الطقوس الدينية.

**❷ المصريون[١]:**

إن استخدام الفراعنة في بناء الأهرامات وسائل تكنولوجية بدائية بمقاييس العصر الحديث، لدليل قاطع على أن القدرات الإدارية والتنظيمية التي تهيأت لمصر القديمة، وخاصة في تشييد هرم خوفو الأكبرالذي يقوم على قاعدة مساحتها ثلاثة عشر فداناً، ويتكون من (٢٣٠٠٠٠٠) قطعة من الحجر، تزن كل منها في المتوسط ما بين طنين ونصف طن.ويعتبر العلماء أن عملية بناء هذا الهرم، قد استنفذت جهد ما يزيد على (١٠٠٠٠٠) رجل على مدى (٢٠) عاماً، وهذا يعني في ضوء معايير العصر الحديث، إدارة وتوجيه مائة ألف عامل خلال فترة تزيد على عشرين عاماً، وهذه والحق يُقال مهمة إدارية مترامية الأبعاد متناهية الضخامة، كذلك نجد أن المصريين القدماء كانوا على علم بكثير من المبادئ والمفاهيم الإدارية السليمة، من ذلك مثلاً أنهم عرفوا السلطة والمسؤولية بالمفهوم الإداري، كما أنهم أدركوا أهمية تحديد وتوصيف الوظائف بالتفصيل. ومن الأمثلة الدالة على هذا كله، هذه التعليمات التي كانت تصف عقد تعيين أي وزير أو مدير.

**❸ البابليون[٢]:**

كوسيلة للرقابة خلفت بابل وراءها طابعاً مميزاً، في المعاملات التجارية كأي حضارة عريقة كانت توثق توثيقاً محكماً على أقراص أو

(١) حسين دوري. د. مصدر سابق ص٣٢.

(٢) قانون حمورابي: أقدم القوانين المعروفة في العالم في مجال الفكر الإداري.

ألواح، وهذه الأقراص هي التي تزودنا بما كان سائداً آنذاك من قواعد إدارية، تعتبر من بواكير الاعتراف بمبدأ عدم إمكان تفويض المسؤولية، ويتضح هذا من كتاب للملك بأنه على سبيل المثال يأمر فيه عشرة من رجاله بشق قناة وينص الكتاب على أنه إذا لم يتم العمل المطلوب بصورة سليمة، فإن العقاب سينزل بالمشرف على العمال لا بالعمال، كما أن هناك قوانين للرقابة على الأسعار، وعقوبات الجرائم وأقدم قانون عرفته بابل والمعتقد أنه يسبق قانون حمورابي بما يزيد عن ١٥٠ سنة.ولعل أبرز ما أسهمت به حضارة بابل في مجال الفكر الإداري كان قانون حمورابي الذي كان حكمه بين عام (١٧٠٠-٢٠٠٠ ق. م)، ويعتبر هذا القانون من أقدم القوانين المعروفة في العالم، ويزودنا بمرجع أمين في مجال الفكر الإداري منذ فجر التاريخ، وهذه بعض المقتطفات التي لها دلالاتها عن الحد الأدنى للأجور:

★ **إذا استأجر** الإنسان أحد عمال الحقول، وجب عليه أن يدفع له ثمانية مكاييل من القمح كل عام.

★ **في مجال الرقابة**: إذا دفع أحد الناس لشخص آخر تأمينات في صورة ذهب أو فضة أو أي شئ آخر، فإن عليه أن يريه لشاهد ويدوّن العقود اللازمة.

★ **إذا أعطى تاجر** عميلاً له غلالاً أو أصوافاً أو زيتاً أو أية سلعة تجارية، فإن على العميل أن يدوّن قيمة السلعة كتابة، ويرد المال إلى التاجر، وللعميل أن يستلم من التاجر إيصالاً مختوماً بالمال الذي يسلمه له، فإذا أهمل العميل ولم يتسلم من التاجر إيصالاً بالمبلغ الذي دفعه له، فإن المال الذي لم يتسلم عنه إيصالاً لا يحتسب له.

★ **في المسؤولية**: إن البنّاء الذي يبني بيتاً يتهدم على ساكنه ويقتله، جزاؤه الموت.

★ **إذا سمح تاجر** مخمور لرجال مشاغبين بالاجتماع في داره، ولم يطردهم فجزاؤه القتل.

★ **إذا عهد رجل** بابنه إلى مربية لرعايته، ومات الطفل بعد أن تكون المربية قد عهدت به إلى مربية أُخرى، دون موافقة من أبويه، كان جزاء المربية بتر ثدييها.

وبعد فترة تزيد على ١٠٠٠ عام في أعقاب حكم حمورابي، أصبح نبوخذ نصر ملكاً على البلاد في عام ٦٠٤ق.م وشهدت بابل في عهده حقبة أخرى من الازدهار، ونجد أمثلة للرقابة على الإنتاج والمكافأة التشجيعية في مصانع النسيج، **فقد استخدمت الألوان مثلاً كوسيلة للرقابة** على سير العمل، فتعرف المدة التي تستغرقها خامة معينة حتى يتم تصنيعها، وقد استخدمت نفس الوسيلة في مطاحن الغلال في عهد نبوخذ نصر.

**فعند حصاد القمح يعبأ في جرار ضخمة في الطين ويثبت فوقها قصبة ملونة يُغير لونها عاماً بعد عام**، وبذا يتضح على الفور للعين المجردة سنة حصاد القمح المخزون في كل جرة، وأخيراً كانت الأجور تصرف للنساء العاملات في الغزل والنسيج في صورة طعام، وتتوقف كمية الطعام الذي يصرف لكل امرأة على قدر إنتاجها فيا له من حافز أساسي فعّال.

### ❹ العبرانيون:

**إن أبرز ما أسهم به العبرانيون هو مبدأ التفويض الإداري، ومبدأ الاستثناء بهذا النص:** كل الدعاوى الكبيرة يجيئون بها إلى الحاكم، وكل الدعاوى الصغيرة يقضون هم فيها.

### ٥ الصينيون[١]:

إن تراث فلاسفة الصين من أمثال منشيوس وتشاو، من عام ١١٠٠ إلى قرابة عام ٥٠٠ق.م إنما يدل على أن الصينين كانوا على علم ببعض المبادئ الإدارية، في مجال التنظيم والتخطيط والتوجيه والرقابة، وكان دستور تشاو الذي كُتب على الأرجح عام ١١٠ق.م عبارة عن دليل إداري لجميع موظفي الدولة إلى الإمبراطور، إلى رئيس الوزراء إلى خدم المنازل، وذلك بنصوص دقيقة للقيام بواجباتهم ومهام وظائفهم، وأُثر عن الإمبراطور الذي تقول عنه الأساطير أنه تربّع على عرش الصين من عام ٢٣٥٠ إلى ٢٢٥٦ق.م أنه دأب على التماس مشورة مستشاريه في كل أمر كبير كان أو صغير.

وكذلك عمل شن بمبدأ الشورى، بحيث كان يلتقي بوزرائه وكبار أعوانه، في أنحاء المملكة ملتمساً نصحهم في كيفية فتح جميع أبواب الاتصالات بين البلاط والإمبراطورية، وجاء بعد ذلك (١٧٥٤ - ٧٦٦ق.م) تانج مؤسس أسرة شانج، فتبع مبدأ الشورى بإطلاق يد الأكفاء من وزرائه في إدارة دفة الحكم، وقد حض الملك مؤسس أسرة تشاو (١١٢٢-١١١٦ق.م) ولاة الأقاليم على استخدام هيئات استشارية، ولقد نص في قرار تعيين الأمير تشنج على أن يعقد مجالس للشورى قبل اتخاذ أي قرار هام، وكتب منشيوس عام ٥٠٠ق.م كل من يؤدي عملاً في هذا العالم لا بد أن يكون لديه نظام، ولا وجود لعمل ناجح دون نظام، كذلك أكد الصينيون مبدأ التخصص حيث كانت الحِرف وراثية كلها وكل حرفي مرتبط بمهنته طوال عمره، إن القائد الذي يكسب المعركة إنما يمارس عمليات حسابية في مقر قيادته قبل المعركة أما القائد الذي

---

(١) المصلح الصيني كونفوشيوس كما جاء في كتاب الإدارة العامة حسين الدوري. د. جامعة بغداد ١٩٧٨م، ص١٥.

يخسر المعرفة يكاد يمارس أية عمليات حسابية مقدماً، فإذا أخذت هذا في الاعتبار بوسعي أن أعرف من يرجع له النصر ومن ترجع له الهزيمة.

في حال... إذا لم تكن كلمات الأمر واضحة ظاهرة المعنى، وإذا لم تكن الأوامر مفهومه تماماً وقع اللوم على القائد، أما إذا كانت أوامره واضحة ومع ذلك لا يطيعها الجنود كان خطأ ضباطه.

### ❻ الإغريق[١]:

استطاع الإغريق بلوغ الحد الأقصى من الإنتاج، في ظل حكومة ديمقراطية شجعت على حرية تبادل الأفكار، وبهذا أدخلوا النغم الرتيب والحركات الموحدة ومدى السرعة بأداء العمل على نغم الموسيقى، وإذا أضفنا إلى هذه المزايا الأثر النفسي القاطع للموسيقى، فإننا ندرك السر في أن تكون النتيجة زيادة في الإنتاج وخفضاً في الجهد الضائع والإجهاد.

وكانت الحِرف في بلاد الإغريق وراثية، كما كان التخصص هو لغة العصر، عند الإغريق، ولقد نص أفلاطون في أحكامه على أنه لا ينبغي لأحد أن يشتغل بالخشب والحديد كليهما في آن واحد، حتى لا يعجز عن التفوق، والحق إن أفلاطون[٢] قد زوّد العلوم الاقتصادية في كتاب الجمهورية، بأول نظرياتها في التخصص أو توزيع العمل. ويستعرض سقراط[٣] واجبات رجل الأعمال الناجح والقائد الناجح ليبين في حقيقة

---

(١) عبد الكريم درويش، د - الدولة نظريتها وتنظيمها دراسة تحليلية القاهرة ١٩٦٩م.

(٢) أفلاطون (بالإنجليزية (Plato) عاش بين ٤٢٧-٣٤٧ق.م) فيلسوف يوناني قديم، وأحد من أعظم الفلاسفة الغربيين، حتى أن الفلسفة الغربية اعتبرت أنها ما هي إلّا حواشي لأفلاطون. عرف من خلال مخطوطاته التي جمعت بين الفلسفة والشعر والفن.

(٣) سقراط (٤٦٩-٣٩٩ق.م). فيلسوف ومعلم يوناني وُلد سقراط وعاش في أثينا وعُرف عنه تواضعه في المأكل والمشرب

الأمر أنها واحدة، فمن واجب كل منهما أن يبث الطاعة والحماس في نفوس مرؤوسيه، وأن يضع الشخص المناسب في المكان المناسب، وفوق ذلك ينبغي على كل منهما أن يعاقب المقصر ويكافئ المجد، وكلاهما يُحْسِنُ صنعاً إذا كسب ود مرؤوسيه، كذلك ودل اكسينوفون بوضوح على أنه عرف وآمن بأن الإدارة فن مستقل يتميز عن غيره من الفنون وقال كريتو بولوس «إن من يبرع في البناء يمكن أن يبرع في مهنة أخرى، وكذلك الحال بالنسبة لمن يبرع في الإدارة».

### ❼ الهند(1):

**ظهر في الهند كوتيليا البراهمي**، وكان يسمى أيضاً باسم فيشنو جوبتا وكان عالماً كبيراً في القرن الرابع قبل الميلاد، أهم مؤلفاته «أرنا ستراً» وعلم السياسة قرابة عام ٣٢١ق.م وفيه إدراة الدولة سياسياً واجتماعياً واقتصادياً، وفيه يناقش واجبات الملك ووزرائه ومستشاريه، كما يتناول حوار المجالس والحكومية وشؤون الحرب والسلام، وتناول إلى جانب تنظيم وإدارة التجارة والصناعة والقانون والمحاكم وكذلك شؤون الزواج والطلاق وحقوق المرأة والضرائب والزراعة والمناجم والمصانع والأسواق والمؤسسات، كما ظهر عند القائد العسكري سيراس لمحات عن التفكير الإداري المتقدم في ذلك العصر يضاف إلى ذلك أنه أدرك قيمة كفاءة الأفراد أو العلاقات الإنسانية كما أنه عرف الحاجة إلى النظام ونرى في استخدام الإسكندر الأكبر.

(٣٣٦-٣٢٣ق.م) فقد قاد أكبر جهاز حربي عرّفه التاريخ خلال (١٣) سنة من الحملات والغزاوات، حيث كان يوزع المهام الوزارية على معاونيه بإدارة فائقة الدقة.

---

(١) عبد الكريم درويش، د - مصدر سابق ١٩٦٩م، ص١٢١.

### ❽ روما[١]:

في عام ٢٨٤م أصبح جيوكلتيان إمبراطوراً لروما، قسّم الإمبراطورية إلى ١٠١، إقليم وعيّن ثلاثةً من معاونيه أحدهم بلقب «**أغسطس**» والآخران بقلب «**قيسر**» امتكسوا ومحافظين ليحكموا الأقاليم وزوّدهم بالحكم المحلي دون السيطرة على القوات العسكرية وبيّن **كاتو (أبو الإدارة)** الذي عاش بين سنة (٢٣٤ - ١٤٩ق.م) وكان يتابع كل مسؤول عما أنجز، وعما لم يتم إنجازه، وإصدارالأوامر لإنجاز العمل، وعلى الملك أن يصدر خطة عمل سنوية للمشرفين على العمل، وكذلك ينبغي أن تكون الأوامر التي يصدرها واضحة ومفهومة من قبل المشرفين على العمل، **ويستطرد كاتو في حديثه عن المشرفين القيام بالواجبات التالية:**

★ ينبغي أن يُحافظ على النظام.

★ ينبغي أن يحسم جميع المنازعات بين العمال، ويُوقع عليه العقاب الرادع، ويقّدر ويكافئ من يقومون بعملهم.

★ ينبغي أن يحرص على أن يشغل دائماً وقت العمال.

★ حسن اختيار العاملين ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب.

### ❾ عصر صدر الإسلام[٢]:

جاء الإسلام لكي يُرسي قواعد الأفكار والعمليات الإدارية، التي تدعو إليها النظريات الإدارية المعاصرة، وحثّ الإسلام على الشورى، ونهى عن الاستبداد بالرأي قبل أن تعرف أوروبا الشورى بمئات السنين،

(١) عبد الكريم درويش، د - مصدر سابق ١٩٦٩م، ص١٢١.

(٢) حسين الدوري. د. مصدر سابق ص٣٦.

وفي ذلك يقول سبحانه وتعالى ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ﴾ (ﷺ)[١] ويقول أيضاً، ﴿وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ﴾ (ﷺ)[٢] وجاء في الحديث الشريف «**واستعينوا على أموركم بالمشورة**»[٣] وقد كان (ﷺ) من أكثر الناس مشورة لأصحابه. وأما الثاني المبدأ الذي أرسى قواعده الإسلام هو العدل الكامل، بين العاملين وأصحاب العمل بنظرة واحدة، لا فرق بين سيد وعبد، ومقياس التفاضل هو التقوى، وتحقيق المساواة في الحقوق والواجبات، فكان مساواة بين العاملين، لأن كل حق يقابله واجب، كما أرسى الإسلام مبدأ الحوافز في العمل، إلّا أنهم يتفاوتون فيما بينهم على أساس تفاوتهم في الكفاية والعلم والعمل، ولذلك أوجب الإسلام إعطاء كل عامل حسب كفايته، يقول الله تعالى ﴿وَلِكُلٍّ دَرَجَاتٌ مِّمَّا عَمِلُوا ۖ وَلِيُوَفِّيَهُمْ أَعْمَالَهُمْ وَهُمْ لَا يُظْلَمُونَ﴾ (ﷺ)[٤] وهدف الإسلام من ذلك دفع الناس إلى الكد والعمل. وكذلك قواعد الطاعة، وهو مبدأ من مبادئ الإدارة، لا يمكن أن تستقيم أمور المجتمع وذلك قوله تعالى ﴿أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنكُمْ﴾ (ﷺ)[٥] والطاعة مشروطة بشرط جوهري لأولي الأمر بحيث لا تكون طاعة في معصية الله، حيث كان الرسول (ﷺ) يقوم بإرسال الصحابة إلى القبائل لتثقيفهم في أمور الدين الإسلامي، ويعتبر عمر من أول من أسس التنظيم الإداري بإدخاله نظام الدواوين، حيث كان هناك ديوان البريد والمظالم، **ومن رواد الفكر الإسلامي على سبيل المثال:**

١ **الماوردي**: حيث ترك فكراً إدارياً سياسياً لا غنى للدارسين والعلماء عنه وغيره ممن ترك فكراً إصلاحياً يتناول لجميع نظريات

(١) القرآن الكريم سورة آل عمران آية ١٥٩.
(٢) القرآن الكريم سورة الشورى آية ٣٨.
(٣) حديث شريف.
(٤) القرآن الكريم سورة الأحقاف آية ١٩.
(٥) المصدر السابق سورة النساء آية ٥٩.

التطوير الإداري وبرامجه القديمة والحديثة بالميزات الرئيسية التي كان لها في الواقع أثراً واسعاً في كيفية نجاحها... **وقد أكدت تلك النظريات قديمة كانت أو حديثة إلى اعتماد التغيرات التالية في عمل الإدرة وهي:**

**١ • التطور والتغيير في أسلوب الإدارة[١]:**

**ويشمل التغيير في الإدارة من خلال العناصر التالية:**

★ تبنى القطاع العام لممارسات الإدارة المطبقة في القطاع الخاص والتي تتضمن استخدام نموذج التميز، إعادة الهندسة، إدارة الجودة الشاملة، القيمة مقابل النقود، قياس الأداء والحوافز، خدمة العملاء، الربحية، وتقليل العمالة.

★ التركيز على الكفاءة والفاعلية.

★ الانتقال من التحكم في المدخلات والإجراءات والأنظمة باتجاه قياس المخرجات.

★ تفضيل الملكية الخاصة، أسلوب التعاقد للخدمات العامة، وأتباع أسلوب المنافسة لتقديم الخدمات.

★ تفويض الصلاحيات والسلطات للمستويات الإدارية الدنيا.

**٢ • تقليص دور الدولة:**

ويشمل تقليص دور الدولة وفقاً لمفهوم الإدارة العامة الحديثة الاتجاه نحو التخصيص، برامج تخفيض الميزانية، تشغيل الخدمات بأسلوب تجاري، وتخفيف القيود الحكومية على القطاعات الاقتصادية.

**مجموعة من السمات المميزة للإدارة العامة الحديثة:**

★ إطلاق حرية المديرين للإدارة.

---

(١) حسين الدوري، د. مصدر سابق ص٢٧٧.

★ وضع معايير واضحة لقياس الأداء.

★ التركيز على رقابة الأداء.

★ تجزئة فعاليات القطاع العام وتحويلها إلى هيئات عامة.

★ تشجيع المنافسة.

★ تبني أساليب القطاع الخاص في الإدارة.

★ التأكيد على مزيد من الانضباط في استغلال الموارد.

فالقاعدة الأساسية للإدارة العامة الحديثة، ترتكز على تبني نظام السوق كإطار للعلاقة بين الإدارة والسياسة، وقد تأثرت الإدارة العامة الحديثة بدرجة كبيرة بنظرية الاختيار العام، ونظرية الأصيل والوكيل، ونظرية تحويل التكلفة الاقتصادية ويمكن النظر للإدارة العامة الحديثة كنموذج معياري لإدارة القطاع العام، وتتضمن العديد من المكونات المترابطة مع بعضها، وقد برز هذا النموذج للاستجابة للحقائق الاقتصادية، والاجتماعية والتي واجهت الحكومات في مختلف دول العالم خلال العقدين الماضيين، **ويمكن تلخيص تلك الحقائق فيما يلي:**

- إن القطاع العام يتسم بكبر الحجم وضخامة التكاليف.
- الحاجة للاستفادة من تكنولوجيا المعلومات لتحسين الكفاءة.
- الاحتياجات المتزايدة للمواطنين للحصول على خدمة تتميز بالجودة.
- التحول من الاقتصاد القائم على التخطيط المركزي للاقتصاد الحر القائم على نظام السوق.

**٣ • المسوغات الفكرية والعملية للإدارة العامة الحديثة:**

وهنالك أيضاً مسوغات فكرية وعملية للإدارة العامة الحديثة نشأت من خلال الاتجاه الجديد للخدمة العامة والتي تأثرت بشكل واضح

بالإطار المعياري للخدمة العامة حيث التركيز على قيم الكفاءة والفاعلية. ولكن مع التغيرات المتسارعة التي تمر على القطاع العام، فكان لا بد من إدخال مفاهيم تتلاءم مع تلك التغيرات، **على أن تتضمن القيم والمعتقدات التالية:**

★ الخدمة بدل من إدارة الدفة، فالموظفون العموميون لا بد أن يقدموا الخدمة للمواطنين ويحققوا مطالبهم بدلاً من محاولة التحكم وإدارة المجتمع.

★ جعل الخدمة العامة الهدف النهائي، ويجب أن يُسهم المديرون العموميون في بناء وحدة تعاونية مشتركة لخدمة المصلحة العامة والتي يمكن أن تساهم في بناء مصالح ومسؤوليات مشتركة.

★ التفكير بأسلوب إستراتيجي، فالبرامج والأهداف التي تسعى لتحقيق احتياجات المواطنين يمكن تحقيقها وبطريقة مبتكرة تتميز بالفاعلية من خلال جهد جماعي تعاوني.

★ خدمة المواطنين وليس العملاء، ويجب على الموظفين العموميين ليس فقط الاهتمام والاستجابة لمطالب العملاء، ولكن الاهتمام ببناء علاقة يسودها الثقة والتعاون مع المواطنين.

★ المساءلة ليست مسألة بسيطة، فالموظفين العموميين لا يجب مساءلتهم فقط، وفقاً لنظام السوق ولكن لا بد أن يتم مساءلتهم طبقاً للأنظمة، والقوانين وقيم المجتمع والمعايير المهنية.

★ إعطاء الاهتمام للأفراد وتقديرهم وعدم التركيز فقط على الإنتاجية، فالمنظمات العامة يمكن أن تنجح في تحقيق أهدافها، إذا قامت بإدارة مشاريعها من خلال الأسلوب التعاوني والقيادة المشتركة المعتمدة على أسلوب المشاركة وأحترام وتقدير الأفراد.

★ تقدير المواطنين والخدمة العامة، وإعطائهم الأولية في الخدمة، ووضع مصالح المواطنين قبل مصالح المستثم.

وقد تم تطبيق سمات الإدارة العامة الحديثة التي تم التطرق إليها في العديد من دول العالم، لأن العديد من تلك الدول تستخدم إجراءات الإصلاح الإداري لإعادة النظر بدورها في المجتمع وعلاقتها بالمواطنين.

**وقد لخص أحد الاقتصاديين[١] تلك الإجراءات في (٦) عناصر جوهرية هي:**

★ **الإنتاجية**، كيف يمكن للحكومة تقديم خدمات إضافية وبأقل التكاليف المالية؟

★ **التسويق**، كيف يمكن للحكومة استخدام حوافز وأسلوب السوق، وذلك لاستئصال الأمراض البيروقراطية؟

★ **الاتجاه نحو الخدمة**، كيف يمكن للحكومة أن تكون على اتصال أفضل بالمواطنين وذلك لجعل الخدمات العامة أكثر استجابة لمطالبهم؟

★ **اللامركزية**، كيف يمكن للحكومة أن تجعل البرامج والخدمات العامة أكثر كفاءة من خلال تحويل إدارة تلك الخدمات بأسلوب لامركزي؟

★ **السياسة العامة**، كيف يمكن للحكومة من تحسين قدراتها في إدارة ومتابعة السياسة العامة؟

★ **المساءلة عن النتائج.**

---

(١) Leonard. D. White والآخرون، مبادئ الإدارة العامة. د. حسين الدوري - جامعة بغداد ١٩٧٨م، ص (٤٤، ٤٥).

كيف يمكن للحكومة تحسين قدرتها للوفاء بالتزاماتها؟

وتلك الخصائص والسمات تقترح وبشكل وافٍ، إن الاتجاه نحو الإدارة العامة الحديثة يركز وبصورة استثنائية على المشاكل التي تتعلق بالتعامل مع الإدارة الحاكمة، فالمحافظة على الإدارة الحاكمة من خلال الإبداع في الإصلاح الإداري، والتي تستلهم أهدافها من أسس ومبادئ الإدارة العامة الحديثة، وتشكل الهدف الأساسي للثورة العالمية في مجال الإدارة العامة، فالإدارة العامة الحديثة تمثل تحولاً في علاقة القطاع الحكومي، مع كل من الحكومة والمجتمع بدلاً من أن تكون فقط عملية إصلاح.

## المحور الثاني

### تاريخ الإصلاح الإداري[1]

شهد العالم قديماً وما زال في العصر الراهن محاولات عديدة لتغيير النظم الإدارية فيما إذا كانت تواجه انعطافات سلبية في التنفيذ وذلك خدمة للعملية الإدارية السليمة وإبعاد الفساد الإداري والمالي عنها، وعندما نتحدث عن الإصلاح الإداري لا بد من أن نعرّج على تطوره التاريخي، وهو جزء لا ينفصل عن تطور التاريخ الإداري لأنهما توأمان في العملية، ولكي نعطي نموذجاً مثالياً للإصلاح الإداري قديماً... وبعد استقرائي لمعظم تلك التغيرات القديمة لم أجد سوى تلك الإصلاحات الإدارية في العراق القديم في عهد السومريين حيث شهدت حضارات وادي الرافدين إصلاحات إدارية كثيرة، وذلك بسبب كثرة الأمور الإدارية المتاحة في العملية الإنتاجية والسياسية والقانونية

---

(١) حسين الدوري وعاصم الأعرجي، د - مبادئ الإدارة العامة ١٩٧٨م.

**ومن أبرز تلك الإصلاحات الإدارية هي التي كانت في عصر السومريين كمثال يحتذى به في العصور القديمة، وبقية الإصلاحات الإدارية في مناطق مختلفة من الدول التي اعتمدت أصلاً على إصلاحات السومريين والتي هي:**

- **إصلاحات أوركاجينا:**

أوركاجينا وهو الملك من سلالة لكش الأولى، وهو صاحب أكبر إصلاحات اقتصادية واجتماعية منسوبة إليه، حتى الآن منذ عام ٢٥٠٠ قبل الميلاد في وادي الرافدين القديم، وقد اكتُشفت تلك الإصلاحات في مدينة لكش عام ١٨٧٨م وترجمها لأول مرة عالم الآثار الفرنسي.. تورو دانجان. وقد تبيّن بأن الملك أوركاجينا قد قضى على المساوئ التي كانت سائدة في تلك الفترة، كما أعاد العدل والحرية إلى المواطنين، وأزال عنهم المظالم والاستغلال، حيث قاد أوركاجينا أول انتفاضة اجتماعية في تاريخ العالم فظهرت لأول مرة كلمة الحرية وبالسومرية **(أمارجي)** في وثيقة مكتوبة، وعمل على تخفيض الضرائب التي كانت مفروضة على الشعب، ومنع تسلُط الجبات واللصوص على الضعفاء كما تعهد بأنه (لن يسمح بأن يقع اليتامى فريسةً لظلم الأقوياء) وذلك بإزالة الظلم ونشر العدل بين طبقات المجتمع، ووضع حداً لكبارالموظفين في ابتزاز أموال عامة الشعب، وتعتبر تلك الوثيقة هي أول قانون إنساني نادى بحقوق الإنسان وحريته لأول مرة في تاريخ البشرية، وبذلك تعتبر إصلاحات أوركاجينا والتي شملت كل نواحي الحياة الإصلاحية أساساً للإصلاحات التي تلتها فيما بعد، مثل شريعة حمورابي، وحتى الإصلاحات في العصور الوسطى، وضمن المدارس الإدارية التي تمّ ذكرها في المحور الأول من هذا الفصل.

- **قوانين أورنمو وحمورابي:**

هذه القوانين المعروفة هي إصلاحات إدارية في مجمل الحياة اليومية في العراق القديم يتضمنان الأجور والنشاط الزراعي والري والصيد والمبادلات التجارية للسلع وأثمانها وتقدير الفوائد المترتبة عليها وعلى شكل مواد قانونية ملزمة التنفيذ وهي من باب الإصلاح الإداري والقانوني في تلك القوانين.

## المحور الثالث

### تطبيقات حديثة للإصلاح الإداري في نيوزيلندا

تعتبر هذه التطبيقات في نيوزيلندا إشارة إلى الإصلاح الإداري في العصر الحديث وبالإمكان الاقتداء به ضمن المجاميع الدولية متقدمة كانت أو نامية، وعندما تحرينا عن إيجاد الأمثل في تطبيق الإصلاح الإداري وجدنا بأن نيوزيلاندا ومعها كندا وبريطانيا، هم المعنيون في تطبيق هذا الإصلاح، ونورد في أدنا ملخص لهذا الإصلاح.

- **تجربة كندا... ونيوزيلندا... وأستراليا... وبريطانيا:**

في عام ١٩٩٠م تبنت كل من كندا ونيوزيلندا وأستراليا وبريطانيا إصلاحاً إدارياً ركز على مفهوم الإدارة لتحقيق النتائج. وكان هدف مشروع الإصلاح زيادة الكفاءة والفاعلية في الأداء والإنتاجية في الأجهزة العامة، وكذلك تعزيز مبدأ المساءلة أو المحاسبة الإدارية.

وكان مدخل المشروع هو الإصلاح الشامل بحيث يتم إعطاء صلاحيات واسعة لرؤساء الأجهزة التنفيذية كالتي تُعطى لرؤساء الأجهزة

في القطاع الخاص، ومحاسبتهم على النتائج، **ومطالبة كل جهاز بثلاثة أمور هي:**

- ١ إعداد خطط إستراتيجية لتوضيح رسالة وأهداف كل جهاز لموظفيه والمستفيدين منه.
- ٢ وضع خطط تشغيلية لترجمة الخطط الإستراتيجية إلى أهداف تفصيلية مرتبطة برسالة وأهداف الجهاز.
- ٣ استخدام مقاييس الأداء للتحقق من تقدم الجهاز نحو تحقيق الأهداف.

# الفصل الثالث

## الحوكمة... ودورها في الإصلاح الإداري

في هذا الفصل سوف نتطرق إلى دور الحوكمة في تحقيق الإصلاح الإداري[١] الأمثل وبشكله الواقعي والمعروف، بهدف إبعاد شبح الفساد الإدري والمالي، وتحقيق الأداء الأمثل في الإنتاج بشكليه الخدمي والسلعي... مما يساهمان في رفع مستويات الإنتاج المحلي العام (GNP) أو القومي (GNP) واللذان سوف يساهمان في رفع دخل الأفراد، فعلى سبيل المثال أن الدخل الفردي في الدنمارك حوالي (**٣٦٣٣٦**) ألف دولار سنوياً، رغم محدودية الموارد الطبيعية والصناعية والخدمية، أما في الجانب الآخر نرى أن متوسط دخل الفرد في السعودية يبلغ حوالي (١٦٧٧٨) ألف دولار استناداً **لإحصائيات (٢٠٠٩-٢٠١٠-٢٠١١م)**، رغم توفر كل الموارد الطبيعية والإنتاجية المتاحة فيها.

والسبب في ذلك، يرجع إلى عدم المداخلة الكاملة لحوكمة الإنتاج في الشركات الإنتاجية العاملة والإصلاح الإداري فيها، وعليه.. فإن للحوكمة دور مهم في تحقيق الأحسن في الإصلاح الإداري، من خلال تحقيق رفع الكفاءة والأداء الأفضل للإنتاج، وذلك في وضع الأنظمة

---

(١) حسين الدوري وعاصم الأعرجي، د - مبادئ الإدارة العامة ١٩٧٠م... جامعة الموصل.

الكفيلة بتقليل الغش، والتضارب في المصالح والتصرفات غير المقبولة **ويتم ذلك من خلال ما يلي:**

أ • **تحقيق الشفافية والعدالة**، ومنح الحق في مساءلة الإدارات في المؤسسات والجهات المعنية.

ب • **تحقيق الحماية اللازمة للملكية العامة للأفراد والشركات**، مما يحقق مراعاة مصالح المتعاملين مع تلك الشركات، بل تدعم زيادة المشاركة من قبل المجتمع فيها.

ج • **إعطاء حق مراجعة الأداء للشركات من خارج أعضاء الإدارة أو مجالس الإدارة**... وذلك من باب الرقابة الفعّالة والشفافية في محاسبة الشركات... وبناءاً على ما ذكرت في أعلاه، **فإن للحوكمة دور فاعل في تحقيق الإصلاح الإداري الأمثل من خلال المحاور التالية:**

**❶ على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي:**

**في هذا المحور ممكن وضع الخطوات التالية من عمل الحوكمة في تحقيق الإصلاح الإداري:**

★ **حوكمة الشركات**، تؤكد على تنامي القواعد السليمة المستخدمة في تحقيق التنمية الاقتصادية، وإبعاد شبح الأزمات المالية، من خلال ترسيخ عدد من معايير الأداء الأفضل في الإنتاج.

★ **تدعيم الأسس الاقتصادية العاملة في الأسواق**، وكشف حالات التلاعب في الأسعار وما تبعها من الفساد الإداري والمالي.

★ **دعم الأسواق والعمل على استقرار الأسعار**، وذلك لكسب ثقة الجمهور والفرد ودورهما في دعم الشركات ذات الصلة بالجماهير.

★ العمل على تأكيد (OECD) أن الحوكمة أحد عوامل تعزيز ثقة المستثمرين، وتحسين القاعدة الاقتصادية والنمو الاقتصادي.

### ❷ دور المحاسبي والرقابي:

في هذا المحور، فإن للمحاسبة والرقابة كعنصرين من عناصر الحوكمة على تعزيز استقرار الإصلاح الإداري نحو إيجابيات أحسن... **وفي الخطوات التالية نوضح ذلك:**

★ **أهمية المحاسبة والرقابة** تتدخل في تصحيح حسابات الشركة بالمراقبة مما يعدل سير الإصلاح الإداري نحو الأفضل.

★ **ضرورة العمل على استقلالية مراقبي الحسابات،** لإبعاد تأثير الإدارة أو مجلس الإدارة على عملها.. في كشف التزوير والأخطاء.

★ **إن أهم خطوة هي الإفصاح والشفافية** في الكشوفات المالية لمحاربة الفساد المالي والإداري في الشركات.

★ **إن النزاهة والحيادية والاستقامة،** لا بد من أن تبدأ من مجلس الإدارة، إلى أصغر موظف في الشركة وهي مهمة لكشف الغش والفساد.

★ **تعمل الحوكمة على استخدام الأنظمة الرقابية المتطورة،** لتفادي وجود الأخطاء والانحراف.

### ❸ على الصعيد الاجتماعي:

إن الحوكمة ومبادئها وأهدافها تبدأ من الفرد والمجتمع صعوداً، إلى التأثير على الأصعدة المنفذة في الشركات، **لذا فإن الحوكمة تعمل على رفع كفاءة الفرد وضمن الخطوات التالية:**

★ التوازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، التي تعمل على

استقرار السوق والعمالة وسوق الأسهم لصالح الفرد والمجتمع، ومن ثم مساهمتها في تثبيت الإصلاح الإداري.

★ تعمل الحوكمة على استخدام الأكفأ للموارد البشرية أو المادية وحق المساءلة في الشركات.

★ إن ربط مصالح الأفراد بالشركات والمجتمع بشكل عام، يؤدي إلى الشفافية وارتفاع معدلات الإصلاح الإداري.

★ إشباع حاجات الأفراد المادية والخدمية، من الوظائف المهمة في الشركات، ومن ثم تعميم الإصلاح الإداري.

★ توفير الخدمات العامة... عملٌ يؤدي إلى الإصلاح الإداري، ويكون استمراره لصالح المجتمع.

★ توفير سوق العمل وإبعاد شبح البطالة وحفظ معدلات التضخم المالي.

إذاً هذه المحاور لو طبقت علمياً وعملياً من قبل الشركات ستؤدي إلى تنفيذ الإصلاح الإداري وتطوره بشكل أمثل وأدق لصالح المجتمع.

بعد تحرياتنا عن الدول الأكثر تمسكاً بالإصلاح الإداري، وجدنا ضالتنا في تقرير منظمة الشفافية العالمية على لسان رئيستها - **هوغيت ليبل** - لعام ٢٠١٢م، حيث أشارت بأن هناك دولٌ تتمتع بظاهرة الإصلاح الإداري، المتمثل في إبعاد شبح الفساد الإداري والمالي.

وهناك دولٌ ترزح تحت وطأة الفساد المالي والإداري، حيث كان مؤشر الفساد مؤلف من عشر درجات، فالدول التي تحصل على (١٠) درجات، فإنها تخلو من الفساد، أما الدول التي تحصل على العلامة صفر فستكون الأكثر فساداً، **وهذه البيانات موضحة في الجدول رقم (١).**

■ الجدول رقم (١) توصيف لدرجة الفساد أو الإصلاح، ويبين كذلك توضيحاً لدرجات الدول الأكثر أوالأقل تمتعاً بالإصلاح الإداري. لعام ٢٠١٢م:

| المجاميع الدولية العربية | الدرجة (١٠) | التوصيف |
|---|---|---|
| الصومال | ١,١ | **مجموعة الدول الأكثر فساداً** |
| العراق | ١,٥ | في هذه المجموعة تحتل الصومال المرتبة الأكثر فساداً |
| السودان | ١,٦ | ١,١ من عشرة ويليها العراق، بينما تحتل كل من الإمارات |
| لبنان | ٢,٥ | وقطر الأقل فساداً بدرجتي ٦,٣ و٧,٦ على التوالي. |
| الإمارات العربية | ٦,٣ | |
| قطر | ٧,٦ | |
| **المجاميع الأوروبية والغربية** | **الدرجة (١٠)** | **التوصيف** |
| الدنمارك | ٩,٣ | **مجموعة الدول الأقل فساداً في العالم** |
| نيوزيلندا | ٩,٣ | في هذه المجموعة تحتل الدنمارك ونيوزيلندا على أعلى |
| كندا | ٨,٩ | درجات خلوهما من الفساد الإداري والمالي ودرجة ٩,٣ من |
| بريطانيا | ٧,٤ | عشرة وإسرائيل بـ٦ درجات إلى أسفل السلم التوصيفي |
| أمريكا | ٧,١ | |
| إسرائيل | ٦ | |
| **مجاميع الدول النامية** | **الدرجة (١٠)** | **التوصيف** |
| سنغافورا | ٩,٣ | في هذه المجموعة الدولية تكون سنغافورا الأعلى في |
| تشاد | ١,٧ | من الفساد الإداري والمالي بـ٩,٣ من عشرة والأكثر |
| أفغانستان | ١,٤ | فساداً كوريا الشمالية بـ١,١ من عشرة أسوة بالصومال |
| كوريا الشمالية | ١,١ | |

* من إعداد الطالب استناداً إلى المصدر[١].

(١) تقرير منظمة الشفافية العالمية على لسان رئيستها - **هوغيت لبيل** - لعام ٢٠١٢م.

**ويتبين لنا أيضاً**، أن كل من الدنمارك ونيوزيلندا وسنغافورا، احتلتا الدور الريادي في الإصلاح الإداري، وإبعادهم عن الفساد الإداري والمالي حسب تقرير المنظمة المذكورة أعلاه لعام ٢٠١٢م وحصولهم على درجة ٩٩٣،٣٪، وأما الـ٧٪ الأخرى تعني وجود فساداً إدارياً ومالياً، وهذا ناتج عن بعض الأمراض الاجتماعية، أو الدخلاء على الوسط التجاري (الأجانب عادةً).

وتلك النتائج تدل بصورة مباشرة على دور الحوكمة في إيجابيات الإصلاح الإداري، في تلك الدول وبعض الدول الأخرى، الموجودة في الجدول، وفي ذلك دلالة على عدم وجود الحوكمة والإصلاح الإداري فيها.

وبناءاً على ما ذكرت في أعلاه من محاور حول الحوكمة ودورها في الإصلاح الإداري، الذي يُعتبر من المهام الأولى للإدارة العامة، والتي يمكن توجيهها من قبل الحكومات لإبعاد شبح الفساد الإداري والمالي، اللذان هما بؤرة الخلل في عمل الشركات، وإفشالها ومن ثم انهيارها، وفي المبحثين الآتيين نُسلط الضوء على حقيقة الإصلاح الإداري وكيفية تقويمه، ودور الحوكمة فيه.

## المبحث الأول

### أساسيات الواقع الحالي في كل من لبنان والدنمارك

في هذا المبحث وضمن محورين سنغطي أساسيات الواقع الحالي من جغرافية وقوانين وسياسات في كل من الدنمارك ولبنان... وهذه الأساسيات ضرورية لفهم الواقع الذي فرض نفسه على تحقيق نوع من الإصلاح الإداري سلباً أو إيجاباً في كل من لبنان والدنمارك... وعلى

مستويات تحقيق الحوكمة في الإصلاح فيهما... والمقارنة التي تعطي فهماً في دور الحوكمة في الإصلاح الإداري لكلٍ من البلدين. حيث احتلت الدنمارك أعلى السلم بدرجة ٩,٣ من عشرة ولبنان بـ٢,٥ من عشرة باحتلالها الفساد الإداري والمالي.

## المحور الأول

### لبنان

**لبنان دولة من دول المشرق العربي**، يحيط بها سوريا من الشمال والشرق، والبحر الأبيض المتوسط من الغرب ومن الجنوب فلسطين المحتلة، وهو بلد مكوّن من عدد من الطوائف في نظام جمهوري ديمقراطي، غني بعدد ثقافاته وتنوع حضاراته، سكانه من العرب المسلمين والمسيحيين والطوائف الأخرى وللمسحيين دور فعال في الحياة العامة والسياسية. هاجر وانتشر أبناؤه حول العالم منذ القدم، وحالياً فإن عدد اللبنانيين المهاجرين يقدر بضعف عدد اللبنانيين المقيمين فيه.

واجه لبنان منذ القدم تعدد الحضارات التي عبرت فيه أو احتلت أرضه وذلك لموقعه الوسطي بين الشمال والجنوب والشرق والغرب، فكانت هذه الوسطية سبباً لتنوعه وفرادته مع محيطه، وفي الوقت ذاته سبباً للحروب والنزاعات على مر العصور، فكانت الحروب الأهلية ونزاعه المصيري مع إسرائيل. ويعود أقدم دليل على وجود البشرية في لبنان ونشوء حضارة على أرضه إلى أكثر من (٧٠٠٠) سنة.

في القدم، سكن لبنان أقوامٌ كالفينيقين وكذلك جزء من أرض سوريا وفلسطين، وأُولئك قوم اتخذوا من الملاحة والتجارة مهنة لهم، فازدهرت

حضارتهم طيلة ٢٥٠٠ سنة تقريباً (من حوالي ٣٠٠٠سنة حتى ٥٣٩ق.م). وقد مرّت على لبنان عدّة حضارات وشعوب استقرت فيه، منذ عهد الفينيقين، كالمصريين والفرس، والآشوريين إلى الفرنسيين.

تبلغ مساحة لبنان ١٠٤٥٢.كم٢ ولبنان بلد متنوع بشعبه، ويبلغ عدد سكان لبنان حوالي (٤،٠٩٩،٠٠٠ نسمة) لعام ٢٠٠٨م ويُقدرعدد اللبنانيين المغتربين من أصل لبناني في العالم بضعف ساكنيه.

- **الاقتصاد اللبناني**(١):

**يُعتبر لبنان أحد أكثر المراكز المصرفية أهمية في آسيا الغربية**، ولمّا بلغ ذروة ازدهاره أصبح يُعرف «بسويسرا الشرق»، لقوة وثبات مركزه المالي آنذاك وتنوعه، كما استقطب أعداداً هائلة من السيّاح لدرجة أنها أصبحت معها العاصمة اللبنانية بيروت تُعرف بباريس الشرق. بعد نهاية الحرب الأهلية، جرت محاولات عديدة ولا تزال، لإعادة بناء الاقتصاد الوطني والنهوض به من جديد، وتطوير جميع البنى التحتية، وقد نجح البعض منها، لكنها تفادت معظم المصارف اللبنانية، الوقوع في متاهة الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة ٢٠٠٧م، التي أثرت في معظم الشركات والمصارف حول العالم، وفي عام ٢٠٠٩م شهد لبنان نمواً اقتصادياً بنسبة (٩٪) وأن الاقتصاد اللبناني هو اقتصاد حرٌ، يعتمد على المبادرة الفردية وانفتاح على العالم الخارجي، مع تحرك مناسب للرساميل والعمالة. يستحوذ القطاع الخاص على أكثر من (٧٥٪) من إجمالي أعمال الاقتصاد، ويشغل رأس المال في كل القطاعات الاقتصادية، ويُعتبر عماد الإنماء الاقتصادي. كما أن القطاع المصرفي الحر، هو أكثر من

(١) نبيل قسطة، د... سر الحوكمة الناجحة... لبنان. دار منهل الحياة، بيروت ٢٠١٢م.

أضعف القطاع الاقتصادي، وذلك بسبب الوضع الإقليمي والمحلي، فواجه الاقتصاد اللبناني بعض التباطؤ منذ ٢٠٠٦م.

وانكمش النمو بسبب انخفاض الاستهلاك ورؤوس الأموال المستثمرة فيه، ولكن الحكومة الحالية وضعت خطة نهوض اقتصادي، تعتمد على تحسين المداخيل للأفراد، وإعادة الثقة بالأوضاع لتشجيع الاستهلاك وتدفق الاستثمارات، معتمدة على الإمكانات الضخمة والتي توظف أقل من ٣٥٪ من قدراتها الفعلية.

**ويُعتبر اقتصاد لبنان من اقتصادات الدول النامية**، حيث القطاع الخاص يساهم في (٧٥) من الطلب الكلي، وقطاع مصرفي كبير يدعم هذا الطلب في عام ٢٠٠٩م، وقد ساعد الانتعاش الاقتصادي من خلال تبني نظام مصرفي سليم من الناحية المالية، مع تحويلات المغتربين، والخدمات المصرفية، والصادرات الزراعية، ومساعدات النظام الرأسمالي الدولي حيث المصادر الرئيسية للنقد الأجنبي، فحقق الاقتصاد اللبناني نمواً جيداً وكان مثيراً للإعجاب، منذ بداية عام ٢٠٠٠م.

أنفقت الحكومة في برنامج إعادة إعمار لبنان (٢٠) مليار دولار في عام ١٩٩٣م، فنما الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة (٨) في عام ١٩٩٤م وتراجع قليلاً أي بنسبة (١٪) حيث سجل (٧) في عام ١٩٩٥م قبل عملية عناقيد الغضب الإسرائيلية في نيسان ١٩٩٦م، حيث توقف النشاط الاقتصادي، وكذلك شهد نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، بمعدل سنوي بلغ في المتوسط أقل من (٣) سنويا لعامي ١٩٩٧ و١٩٩٨م، و١فقط في عام ١٩٩٩م، وخلال ١٩٩٢-١٩٩٨م، وانخفض معدل التضخم السنوي من أكثر من (١٠٠) إلى (٥)، واحتياطيات النقد الأجنبي قفزت إلى مبلغ يزيد على (٦) مليارات، بعد أن كان (١,٤) مليار دولار. لقد حققت تدفقات رؤوس الأموال الأجنبية

والتجارة المزدهرة فائضاً في السوق المالي، حيث أن الليرة اللبنانية لا تزال مستقرة نسبياً.

وقد أحرز لبنان تقدماً فعلياً في إعادة بناء البنية التحتية المادية والمالية، التي مزقتها الحرب فشركة سوليدير، وهي شركة برأسمال بلغ (٢) مليار دولار عند نشأتها، وأدارت عملية إعادة الإعمار من منطقة إدارة الأعمال المركزية في بيروت، وأُعيد افتتاح سوق الأوراق المالية في يناير كانون الثاني عام ١٩٩٦م، وشركات التأمين، **ونحاول في الفقرات التالية الولوج إلى بعض الأمثلة الاقتصادية اللبنانية.**

## ❶ النشاط الاقتصاي:

**الاقتصاد اللبناني هو خدمي المنحى،** قطاعات النمو الرئيسية تشمل الخدمات المصرفية والسياحة. حيث لا توجد أية قيود على الصرف الأجنبي أو حركة رأس المال، كما تطبق السرية المصرفية بصرامة حادة. وقد اعتمد لبنان مؤخراً قانوناً لمكافحة غسل الأموال.

★ **ليس هناك عملياً أي قيود على الاستثمارات الأجنبية.**

■ وفي الجدول رقم (٢) الآتي نوضح نمو الناتج القومي للسنوات من ٢٠٠٠ إلى ٢٠١٣م (مقدراً):

| الناتج القومي اللبناني GNP | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| السنة | ٢٠٠٠ | ٢٠٠١ | ٢٠٠٢ | ٢٠٠٣ | ٢٠٠٤ | ٢٠٠٥ | ٢٠٠٦ | ٢٠٠٧ | ٢٠٠٨ | ٢٠٠٩ | ٢٠١٠ | ٢٠١١ | ٢٠١٢ | ٢٠١٣ مقدّر |
| الناتج القومي مليارات الدولار GDP | ١٤,٧ | ١٤,٢ | ١٥,١ | ١٥,٥ | ١٧,٧ | ١٩,٢ | ٢٢,٣ | ٢٧,٨ | ٣١,٧ | ٣٩,١ | ٤٢,٠ | ٤٥,٤ | ٤٩,٥ | ٥٥,٥ |
| معدّل نمو الناتج القومي | ٪٠,٠ | ٪٢,٦ | ٪٣,٩ | ٪٤,٤ | ٪٦,٣ | ٪١,٠ | ٪٨,٢ | ٪٩,٩ | ٪٩,٥ | ٪٧,٠ | ٪٨,٨ | ٪١,٧ | ٪٣,٥ | ٪٦,٠ |
| معدّل الدخل الفردي (USD) | ٦٣٢١ | ٦٧٦٦ | ٧٠٢٣ | ٧٤٤٤ | ٧٧٣١ | ٨٠٠٢ | ٨٧٠٨ | ٩٠٦٢ | ٩٢١٣ | ١٠٣٥١ | ١١٩٠٢ | ١٣٠١٣ | ١٥١٣٠ | ١٦٣٤٦ |

* المصدر[١] – نبيل قسطة – د – سر الحوكمة الناجحة... لبنان.. دار منهل الحياة.. بيروت ٢٠١٢م.

---

(١) نبيل قسطة - د - سر الحوكمة الناجحة... لبنان.. دار منهل الحياة.. بيروت ٢٠١٢م.

ويتضح من الجدول رقم (٢) نمو الإنتاج القومي للسنوات (٢٠٠٠-٢٠١٢ و٢٠١٣م) (مقدراً) الاقتصادية في لبنان تدل على انخفاض معدل دخل الفرد الذي كان (٦،٣٢١) دولار لعام ٢٠٠٠ إلى (١٥،١٣٠) لعام ٢٠١٢م ومقدراً أن يكون (١٦،٣٤٦) لعام ٢٠١٣م.

ويتضح بأن دخل الفرد الموضحة في لبنان جيدة وتُبعد شبح الفساد المالي والإداري عدا الأمور السياسية والاجتماعية التي تدخل ضمن أبواب أخرى عدا المدخول الفردي.

**٢ الإصلاحات الاقتصادية:**

**برامج لبنان الحالية من الإصلاحات تتركز على (٣) محاور رئيسية هي:**

أ • انتعاش الاقتصاد والنمو المستدام، مع القطاع الخاص كمحرك للنمو.

ب • توطيد وتحسين الهيكلية في مالية القطاع العام.

ج • الهيكلة النقدية والمالية، واستقرار الأسعار.

هذه النقاط الثلاثة الأساسية الآن في عمل الإدارة العامة اللبنانية بهدف بناء اقتصاد لبناني متماسك لا يمكن من خلاله إحداث أي فجوة اقتصادية تفشل البرنامج الاقتصادي الجيد.

**٣ خصوصية الاقتصاد اللبناني[١]:**

لبنان بلد حيوي حيث تمازجت فيه الحضارات المختلفة من الشرق والغرب، وكونه بلدٌ ديمقراطي، كل ذلك أعطى لبنان دفعاً إلى الأمام

(١) موفق اليافي. د. له عدة مؤلفات حول المحاسبة وضريبة الدخل في لبنان وقانون التجارة والسوق العربية المشتركة والوحدة الاقتصادية.

ومكّنه من مواكبة التطور الحديث، وبما أن اقتصاد لبنان مبني على أساس اقتصاد السوق المفتوح، فهو يعتمد هذا المبدأ منذ نشأته في عام ١٩٢٦م. ومنذ ذلك التاريخ، يطمح إلى جذب الاستثمارات وتمكين الاقتصاد اللبناني من مواجهة المنافسة العالمية، فقام لبنان بإصدار قانون مراقبة تبييض الأموال، وقد تمّ رفع اسم لبنان من لائحة الدول غير المتعاونة مع منظمة الجات، حول تبييض الأموال في بداية عام ٢٠٠٢م. كما يتمتع لبنان بقانون السرية المصرفية منذ عام ١٩٥٦، وهذه القوانين التي تحكم السرية المصرفية، لم تتأثر رغم كل الأحداث التي جرت فيه من بين عامي ١٩٧٥ و١٩٩٠م. وفي عام ١٩٩٤م، تم تنظيم مهنة خبراء المحاسبة القانونية، كما يعتمد لبنان معايير المحاسبة الدولية منذ عام ١٩٩٦م لكل الشركات المدرجة أسهمها في البورصة، وكذلك الأمر للمصارف وشركات التأمين.

### ❹ قطاع الشركات في لبنان:

تبين أن هناك حوالى (٧٤٠٠) شركة مقفلة وحوالى (٤٨) ألف شركة محدودة المسؤولية وحوالى (٢٠) ألف شركة تضامن و(١٢) ألف شركة توصية و٩٦ ألف منشأة فردية[١]. إلّا أننا نعتقد ووفق نفس مركز الإحصاءات أن الشركات الناشطة لا يتجاوز عددها (٨٤) ألف شركة منها حوالى (٣٣٠٠) في الزراعة و(١٤) ألف في الصناعة وحوالى (٦٦) ألف في قطاع الخدمات، أي أن ٧٩٪ من الاقتصاد اللبناني موجه إلى الخدمات و٤٪ للزراعة و١٧٪ للصناعة.

وقد اعتمد لبنان معايير المحاسبة الدولية على كل الشركات اللبنانية، بين عامي ١٩٩٦ و٢٠٠٠م إلّا أنها كانت غير مجدية، لذلك

(١) في التقرير الذي صدر في ٢٠٠١/١٢/٣١م من قبل مركز الإحصاءات اللبنانية.

تم إعداد النظام المحاسبي اللبناني، بشكل معدل بما يتوافق مع معايير المحاسبة الدولية، وبشكل يتمكن من خلاله من إصدار البيانات المالية، وفقاً لأسس عالمية متعارف عليها، ننوه هنا أن عدد الشركات التي تم تسجيلها في السجل التجاري في لبنان، هي حوالى (١٨٥) ألف شركة ومؤسسة مع العلم أن عدد السكان في لبنان لا يتجاوز (٤) ملايين نسمة.

ورغم، أن بورصة بيروت تم إنشاؤها عام ١٩١٨م إلّا أنَّ الأحداث التي عصفت بلبنان، أثرت سلباً على هذه البورصة، فنجد أن عدد الشركات المدرجة في بورصة بيروت لا يتعدى (١٣) شركةً، منها شركة واحدة للإعمار و(٦) مصارف تجارية لبنانية، وشركة تجارية لبنانية و(٣) شركات صناعية وشركتين استثماريتين، ومجموع الأموال التي تمّ توظيفها حتى الآن في بورصة بيروت هي حوالي (٢،١٥٧) مليار دولار أمريكي، إلّا أنه يجب أن نلاحظ أن (١٢) شركة رأسمالها حوالي (٦٠٠) مليون دولار، في حين أن شركة واحدة رأسمالها (١،٦٥٠) مليار دولار.

## ❺ البيئة المحيطة بالشركات العاملة في لبنان:

أما البيئة المحيطة بالشركات العاملة في لبنان، هي بيئة شرق أوسطية موجودة في المشرق العربي بشكل عام، **وأن هذه البيئة تتصف بما يلي**:

أ • تركيز كبير على الملكية. يرجع ذلك إلى العقلية الشرقية، التي تتحكم بكل فرد منا، وكذلك يعود إلى النظام التعليمي المعتمد في دول الشرق العربي، وهذا النوع من النظام الذي لا يشجع على العمل الجماعي، إذ أننا نعتمد نظاماً يحدد من هو الأول والثاني والثالث ولا يحدد من هم المجموعة الأولى أو الثانية أو الثالثة. منطلقين من مقولة «العب وحدك ترجع راضي».

ب • **ضعف مجالس الإدارة:** وذلك بسبب سيطرة كبار المالكين على مجالس الإدارة، من خلال تعيين أقاربهم لتمثيلهم أو مساعدتهم على القرارات التي يتخذونها في مجالس الإدارة، فيصبح قرار مجلس الإدارة مقتصراً على رئيس المجلس وليس عن مجلس الإدارة مجتمعاً، ومن الأسباب الأخرى لضعف مجلس الإدارة، أننا لا نقوم بفصل بين الملكية وبين الإدارة ومزج العلاقات العائلية والاجتماعية بالعمل.

ج • عدم التطور في تحديث القوانين وتعديلها، لكي تتماشى مع التطور الحاصل وذلك لحماية صغار المستثمرين.

• **دستور لبنان:**

هو القانون الأعلى الذي يحدد شكل الدولة في لبنان، صدر في أيار ١٩٢٦م أثناء فترة الانتداب الفرنسي على لبنان، وذلك بعد إقراره من مجلس الممثلين، وتم بإقرار الدستور الإعلان عن قيام الجمهورية اللبنانية، بعد أن كانت تسمى منذ بدأ الانتداب بدولة لبنان الكبير.

وقد عُدل الدستور بعد التوقيع على اتفاق الطائف في عام ١٩٨٩م، والذي وضع حداً للحرب الأهلية اللبنانية[١] ومن أهم التعديلات التي أُدخلت عليه المناصفة بين الديانتين الإسلامية والمسيحية بعد أن كان هناك تميز للمسيحيين.

لقد أثارت نشأة دستور ١٩٢٦م جدلاً بين رجال السياسة، وبين المؤرخين اللبنانيين إذ اعتبر بعضهم أن هذا الدستور قد أعدته السلطة

(١) المصدر السابق، نبيل قسطة - د... سر الحوكمة الناجحة... لبنان.. دار منهل الحياة.. بيروت ٢٠١٢م.

المنتدبة، وأنه نسخة عن دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية، بينما رأى آخرون انه بالعكس نتاج لبناني محض، وأنه حصيلة الجهد الذي بذلته اللجنة المنبثقة عن المجلس التمثيلي.

وفي هذا السرد لواقع لبنان، نلاحظ بأن الإصلاح الإداري يتركز على القطاع الخاص، دون تدخل الدولة وضمن إدارتها العامة في تفعيل إصلاح الإدارات في تلك الشركات، وأن دور الاستثمار الأجنبي كبير جداً، وأن المصارف تعمل بكل حرية دون تدخل الدولة في أمورها، ونلاحظ أن الاقتصاد اللبناني وأنشطته الاقتصادية في تطور وتقدم، ولكن ذلك لا يتماشى مع حجم الشركات العاملة، ولظروف عمل الشركات الأجنبية والطبيعة السياسية والاجتماعية والطائفية، كل هذه جعلت لبنان يرزح تحت طائلة الفساد الإداري والمالي، بحيث احتلت الدور الأدنى بحصولها على ٢,٥ حسب منظمة الشفافية الدولية.

## المحور الثاني

### الدنمارك

#### ❶ السمة الجغرافية:

تقع المملكة الدنماركية بين خطي عرض (٥٤) و(٥٨) درجة شمالاً، وبين خطي الطول (٨ و١٥) درجة شمالاً، موقعها الإستراتيجي يشكل رأس جسر بين الأرض الرئيسة الأوروبية، وبين شبه جزيرة إسكندنافية «النرويج والسويد»، وهكذا فهي تحمي بحر البلطيق، وبما أنها مؤلفة من مجموعة كبيرة من الجزر «أكثر من ٤٠٦ جُزر» ومن شبه جزيرة يولاند، والمياه تحيط بها من جميع الجهات، ويبلغ طول سواحلها

حوالي ٧٣٠٠/ كلم[١]. الدنمارك هي من الدول الإسكندنافية شمال أوروبا، تقع جنوب غرب السويد وجنوب النرويج وتحدها من الجنوب ألمانيا، كما تطل الدنمارك على بحر البلطيق وبحر الشمال، وتتكون البلاد من شبه جزيرة كبيرة جوتلاند يولاند (jylland)، والعديد من الجزر وأبرزها جزيرة شيلاند وفون وفندسيسل تي (تعتبر عادة جزءاً من يوتلاند) ولولاند وفالستر وبورنهولم وكذلك مئات الجزر الصغيرة، التي غالباً ما يُشار اليها بالأرخبيل الدنماركي، يبلغ متوسط ارتفاعها عن سطح البحر نحو ٣١ متر، وأعلى نقطة طبيعية هي موليهوي عند ١٧٠,٨٦م. من التلال الأخرى جنوب غرب المنطقة نفسها عند آورهوس (rhus)، وبما أن خط المد والجزر متحرك نحو الداخل والخارج من الساحل على امتداد ١٠كم[٢]. فيصعب تحديد مساحة اليابسة.

### ❷ سكان الدنمارك:

يبلغ عدد سكان الدنمارك (٥٤٨٤٧٢٣) نسمة وفق تقديرات ٢٠٠٨م.

يعيش في الدنمارك عدة عرقيات، أهمها الإسكندنافيون، الإنويت، والفارو، والألمان.

### ❸ تاريخ الدنمارك:

يكاد يكون تاريخ الدنمارك يكتنفه بعض الغموض، **وسأحاول سرد بعض الفترات التاريخية التي مر بها الدنمارك وبشكل موجز وكما يلي:**

---

(١) رحاب أحمد صالح، د. المملكة الدنماركية، سوريا - وزارة الإعلام، دمشق، ٢٠٠٧م، ص٣٧.

(٢) Aktuel Naturvidenskab. Danmark nye top. Dahlg?rd, J?rgen, 2005.

- **نظام الحكم في الدنمارك:**

في نهاية القرن العاشر توحدت الدنمارك تحت حكم ملك واحد، ولذا تُعدُ أقدم مملكة في أوروبا، وقد أصبح حكم الدنمارك حكماً ديمقراطياً لأول مرة في عام ١٨٤٩م، وفي عام ١٩٠١م أُدخل النظام البرلماني عملياً وقانونياً، وقد عُدل النظام البرلماني في القانون الأساسي للدولة عام ١٩٥٣م، ووفقا لهذا القانون فإن السلطة السياسية والقانونية تكون في قبضة الحكومة والبرلمان، وأستنادا لهذه المبادئ البرلمانية يجب أن تحصل الحكومة على موافقة أغلبية أعضاء البرلمان حتى تستطيع الاستمرار في الحكم، **ويتضمن نظام الحكم في الدنمارك النظم التالية:**

- **الديمقراطية التمثيلية:**

تستندُ الديمقراطية في الدنمارك إلى الدستور الدنماركي الصادر عام ١٨٤٩م، وقد خضع الدستور لعدة تعديلات على مر السنين، كما حصل في عام ١٩١٥م، على سبيل المثال، عندما مُنحت النساء حق التصويت، ويرجع تاريخ الدستور الحالي إلى عام ١٩٥٣م، ولكن العديد من مبادئه بقيت كما كانت في الأصل دون تغيير

- **الحقوق الدستورية:**

يضمن الدستور الدنماركي حق الملكية الخاصة وحرية ممارسة الشعائر الدينية، وحرية تكوين الجمعيات، وحرية التظاهر، وحرية التعبير سواء الكتابي منه أو الشفهي، أو أي شكل آخر من أشكال التعبير. وتعني حرية التعبير في الدنمارك حرية أي فرد في نشر ما يشعر به وما يعتقده، ولكن مع إيلاء الاعتبار الواجب للمحاكم والقوانين بصفة عامة، فمن الممكن أن تحاكم لإهانة شرف شخص ما أو مخاطبة

الآخرين بطريقة تهديدية أو مهينة، ومن ذلك على سبيل المثال، ما يتعلق بمعتقداتهم أو أُصولهم العرقية.

- **السلطة التشريعية:**

يعمل البرلمان الوطني الدنماركي (Folketinget) على مناقشة القوانين وسنها، ويتكون البرلمان الدنماركي من ١٧٩ عضواً، يتم اشتراكهم في البرلمان عن طريق الانتخاب العام الذي يشترك فيه كل مواطن دنماركي كامل الأهلية، ويبلغ من العمر ١٨ عاماً، ومدة الدورة البرلمانية العادية أربع سنوات، وجميع المناقشات البرلمانية مفتوحة للجمهور، ويمكن لأي شخص الاتصال بالسياسيين، وتقوم وسائل الإعلام بمتابعة المناقشات عن كثب وتناقشه.

- **السلطة التنفيذية:**

وهي رئاسة الحكومة، وتتألف من وزارات تمثل حزباً سياسياً واحداً أو أكثر، ويقود الحكومة رئيس الوزراء ولكل وزير نطاق مسؤوليته الخاص، وتشكل الوزارات مع مؤسساتها ذات الصلة «الدولة»، وتشكل الدولة مع مختلف السلطات الإقليمية والبلدية «السلطة التنفيذية» التي يشار إليها باعتبارها الجهاز الإداري للدولة، ويقوم كل من الحكومة والجهاز الإداري للدولة بصياغة القوانين الوضعية وتطبيقها.

- **السلطة القضائية:**

**تتكون السلطة القضائية في الدنمارك من:**

* **محاكم مستقلة:** تتمتع المحاكم الدنماركية باستقلالية تامة، ولا يمكن للحكومة أو البرلمان أن يملي على المحاكم ما يجب عليها فعله في

قضية ما، ويتألف النظام القضائي من محكمة نقض، ومحكمتين عليتين، و٢٤ محكمة إقليمية، وإضافة إلى ذلك ثمة محاكم خاصة تتناول مجالات محددة، وينطبق ذلك على سبيل المثال، على المحكمة الصناعية الدنماركية والمحكمة البحرية والتجارية الدنماركية، والمحاكم الإقليمية، والمحاكم العليا، وكقاعدة عامة تُنظر القضايا أولاً في المحاكم الإقليمية، ويمكن استئناف أحكام المحكمة الإقليمية أمام المحكمة العليا.

* **محكمة النقض**: محكمة النقض هي أعلى محكمة في البلد، وتعد محكمة النقض محكمة استئناف ويعني ذلك أنها تتعامل مع قضايا الاستئناف من إحدى المحاكم العليا، ولا يمكن الطعن في أحكام محكمة النقض

* **المحكمة الخاصة للاستئناف النهائي**: يمكن استئناف أحد الأحكام أمام المحكمة الخاصة للاستئناف النهائي، إذا رغب شخص ما في إعادة فتح قضية جنائية، وربما يلجأ إلى ذلك في حالة ظهور دليل جديد في قضية سبق إغلاقها.

* **مجتمع قائم على سيادة القانون**: يُعد الدنمارك مجتمعاً ديمقراطياً قائماً على سيادة القانون، ويعني ذلك أن الحكومة والجهاز الإداري للدولة بما في ذلك الشرطة يخضعون للرقابة الديمقراطية، وأن المحاكم تتصرف باستقلالية عن الحكومة، ويتمتع جميع المواطنين بحقوق وحريات أساسية ويلتزمون باحترام القانون، ولجميع المواطنين الحق في المعاملة بالشكل المناسب ووفقاً للقانون من جانب السلطات الإدارية والمحاكم، ويقع على عاتق موظفي السلطة العامة واجب الالتزام بالسرية، وكقاعدة عامة يعني ذلك أن المعلومات الشخصية لن تعطى إلّا لصاحب العمل الذي يعمل به، أو للطبيب بناءً على موافقة مسبقة، ويحق لأي شخص

الاطلاع على سجلاته الخاصة[١].

- **العلاقات الخارجية للدنمارك:**

الدنمارك عضو في الاتحاد الأوروبي، ومجلس أوروبا، والأمم المتحدة، ومنظمة حلف شمال الأطلسي «الناتو»، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومنظمة الصحة العالمية. وقّعت الدنمارك على العديد من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، ومنها على سبيل المثال اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التعذيب، واتفاقيات لمكافحة جميع أشكال التمييز العنصري، وجميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقياتها الخاصة بحقوق الأطفال، انضمت الدنمارك إلى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وضمنتها القانون الدنماركي[٢] **هذه العلاقة تقع ضمن:**

**❶ الإتحاد الأوروبي:**

أصبحت الدنمارك عضواً في الإتحاد الأوروبي في عام ١٩٧٣م، ولكن الدنمارك لم تنخرط في منطقة اليورو[٣].

**❷ الأمم المتحدة:**

وبوصفها عضواً في الأمم المتحدة "UN" تلعب الدنمارك دوراً في مساعدة المحتاجين، وتأمين السلام والتنمية في العالم، وتعزيز احترام حقوق الإنسان. أما حلف الناتو ومنظمة التعاون والتنمية في المجال

(١) كتيبات في بلدية فيبورك.

(٢) نفس المصدر السابق.

(٣) الموسوعة العربية العالمية، مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، ط١٩٩٩ م.

الاقتصادي، تعمل الدنمارك عن كثب في إطار التحالف العسكري، الناتو، والمنظمة الاقتصادية، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مع كل من كندا، والولايات المتحدة الأمريكية والعديد من البلدان الأخر.

### ❸ التعاون الإنمائي الدولي:

تُرسل الدنمارك ٠,٨٪ من إجمالي ناتجها المحلي لمشروعات التنمية مع البلدان الفقيرة في قارات مثل إفريقيا، وآسيا، وأمريكا اللاتينية. وتُعطى المعونة المالية من الدنمارك إلى البلد المتلقي بصورة مباشرة، ومن بين النقاط الأساسية في المعونة الدنماركية مساعدة الأشخاص الأشد فقراً، والمساواة بين الجنسين، وتعزيز الحكومات، والديمقراطية، وحقوق الإنسان، والاهتمام بالبيئة وتحقيق الاستدامة[١].

### ❹ مساعدة اللاجئين:

تلعب الدنمارك دورها في مساعدة اللاجئين في العالم ويتم ذلك من خلال مهام حفظ السلام الدولية، والمساعدة في إعادة إعمار المناطق التي دمرتها الحروب، وإعادة توطين اللاجئين، وإعادة اللاجئين إلى أوطانهم عندما تسمح الظروف بذلك، يتم إعادة توطين اللاجئين في المجتمعات القريبة من مناطق النزاع، وتستقبل الدنمارك أعداداً متفاوتة من الأشخاص الذين يصلون إليها ويمنحون حق اللجوء[٢].

### ❺ النظام الاقتصادي:

يُعد اقتصاد الدنمارك من الاقتصاديات الحديثة، في كل مقوماتها، إذ يعتمد على قطاع زراعي محصن بأحدث وسائل المكننة الزراعية،

(١)(٢) مصدر سابق. www.akhbar.dk.

وقطاع صناعي يعتمد على الصناعات الصغيرة والكبيرة الحديثة، وتدابير حكومية موسعة، في مجالات الرعاية الاجتماعية ومستويات معيشية مرتفعة، إضافة إلى تجارة خارجية عريضة، وعملة مستقرة، وتعتمد الدنمارك كثيراً على التجارة الخارجية، وتتركز الصادرات الدنماركية في السلع الغذائية، والطاقة، وتتمتع البلاد بفائض في ميزان المدفوعات، وتعد مستويات المعيشة في الدنمارك من بين أعلى المعدلات في العالم، نتيجة لمتوسط دخل الفرد المرتفع من إجمالي الناتج المحلي، كذلك امتاز الدنمارك باقتصاد قوي مع أنه بلد فقير في الموارد الطبيعية، فنرى أنه رغم اكتفائها الذاتي من النفط والغاز الطبيعي في بحر الشمال ألا أنه يقوم باستيراد النفط باستمرار والحصول عليه بأسعار زهيدة من منشأه ومن الدول ذات العلاقة الاقتصادية معه مثل دول الخليج... والعراق سداداً للميزان التجاري بينهما، وتوفر البحار التي تكاد تحيط بسائر أنحاء البلاد وسيلة رخيصة للنقل حيث تستطيع الدنمارك من خلالها استيراد حاجاتها الصناعية وتصدير منتجاتها، وهذه البحار غنية أيضا بالأسماك[1]. التي تُشكل مردوداً اقتصادياً لا يُستهان به.وكذلك وتماشياً مع التطور الدائم كان هناك تحولاً جزئياً في الدنمارك بعد عام ١٩٤٥م من بلد زراعي إلى بلد صناعي، رغم أن الزراعة مازالت تلعب دوراً مهماً في الاقتصاد الدنماركي، ٧٥٪ من أراضي البلاد مستغلة زراعياً، أما الثروة الحيوانية والألبان هي أهم المنتجات في هذا المجال، بالإضافة إلى عوائد السياحة، فأصبحت تشكل عاملاً مهماً في تنمية اقتصاديات بعض مناطق الدنمارك، حيث بلغ عدد السيّاح مليون سائح من إجمالي مليونين سائح سنوياً من ألمانيا لوحدها، تصدر الدنمارك

(١) ويكيبيديا الموسوعة الحرة.

أيضاً الكيمياويات، والآلات، والأثاث، والأدوية ومختلف المواد الغذائية المصنعة، من الصناعات الرئيسية في البلاد هي. بناء السفن والكهربائيات، ومن بين الصناعات الكبرى المصدرة إلى الولايات المتحدة الأمريكية هي الآلات الصناعية والمنتجات الكيمياوية والأثاث والمستحضرات الصيدلانية، ولحم الخنزير وطواحين الهواء، وكميات من اللعب المصنوعة من البلاستيك «ليغو»[١]. حيث تمثلت أهم عشر صادرات ٧٠,٨٪ من إجمالي الصادرات الدنماركية إلى الولايات المتحدة الأمريكية في عام ٢٠٠٨م، وأظهرت هذه الصادرات إلى الولايات المتحدة الأمريكية نمواً إيجابياً للدنمارك بنسبة ١٩,٩٪ و٣,٢٪ على التوالي، بينما هناك ٥ فئات من المنتجات الأخرى أظهرت مكاسب تراوحت بين ٢,٦٪ إلى ٦٤٪ **وهذه الصادرات هي**[٢]:

- ١ المولدات والمحولات (١,٣) مليار دولار أمريكي، بزيادة (١٦,٧٪) عن عام ٢٠٠٧م.
- ٢ المستلزمات الطبية والمستحضرات الصيدلانية والأسنان (١,٢) مليار دولار بزيادة ٣,٢٪.
- ٣ الاتصالات السلكية واللاسلكية معدات... (٧١٢٨٠٠) مليون دولار، بزيادة ٦٤٪.
- ٤ الأجهزة العلمية والطبية ومعدات المستشفيات.. (٣٤٦ ٢٠٠) مليون دولار، بزيادة ٢٦,٤٪.
- ٥ محركات صناعية... (٣٠٨ ١٠٠) مليون دولار، بزيادة ٣٧,٩٪.

---

(١) المصدر السابق.

(٢) www.suite 101,com/article/denmarks-top-import-export-2008.

٦ • السلع المنزلية الأخرى بما في ذلك الساعات (٢٨٦ ٧٠٠) مليون دولار، بزيادة ٢,٦٪.

٧ • آلات صناعية أخرى... (٢٦٢ ٣٠٠) مليون دولار، بأنخفاض ٨،٦٪.

٨ • التبغ والشمع والزيوت غير الغذائية... (١٩٦ ٢٠٠) مليون دولار، بزيادة ٣٢,٤٪.

٩ • اللحوم والدواجن... (١٧٠٨٠٠) مليون دولار، بانخفاض ١١,٣٪.

١٠ • لعب الأطفال والسلع الرياضية بما في ذلك الدراجات (١٣٣٣٠٠) مليون دولار، بانخفاض ٢٣,٣٪ أما الواردات الدنماركية من الولايات المتحدة الأمريكية وعلى الرغم من صغر هذه الواردات نسبياً فقد حققت نمواً للاقتصاد الأمريكي **وكانت أفضل عشر واردات للدنمارك من الولايات المتحدة الأمريكية هي:**

★ الأعلاف الحيوانية.. (٢٢ ٣٠٠) مليون دولار بزيادة ٣٣٤٪.

★ الحديد ومصنع للفولاذ.. (١١،٦٠٠) مليون دولار، بزيادة ٢٥٢,٣٪.

★ المعادن الثمينة الأخرى.. (٣٦٠٠) مليون دولار، بزيادة ٢٣٦,٧٪.

★ قوالب صب وورق الجدران... (١٢ ٦٠٠) مليون دولار، بزيادة ٢٢٩,٩.

★ الأسماك والمحار... (٣٤ ٤٠٠) مليون دولار، بزيادة ١٥٧,٣٪.

★ منتجات الألبان والبيض... (١٢٨٠٠) مليون دولار، بزيادة ١٣٤,٦٪.

★ الغزل والنسيج والملابس والسلع المنزلية. (٩٨٠٠) مليون دولار، بزيادة ١٢٤,٥٪.

★ الفحم والوقود.. (١٣٧٠٠) مليون دولار، بزيادة ١٢٠,٢٪ ومن ناحية أخرى صدّرت أمريكا إلى الدنمارك ما مقداره (٢٠٥١٠٠) مليون دولار قيمة طائرات مدنية عام ٢٠٠٨م، هذا يدل على أن إحصاءات التجارة الدنماركية مع الولايات المتحدة الأمريكية لها مزايا خاصة وعلاقات تجارية جيدة[١].

- **الخدمات:**

تشغل صناعة الخدمات أكثر من (٦٦٪) من القوى العاملة الدنماركية، وتشمل المدارس والمستشفيات والمحال والفنادق والمطاعم والخدمات الحكومية، وكذلك المصارف والتأمين والملكية الخاصة والنقل والاتصالات.

- **التصنيع:**

تطور التصنيع بسرعة وقد حل محل الزراعة كثاني أوسع نشاط اقتصادي للبلد، وقامت الحكومة بتشجيع التصنيع عن طريق توسيع البرامج التعليمية، لتدريب المهندسين والفنيين والعمال المهرة، ويتمركز نصف التصنيع الدنماركي تقريباً في العاصمة كوبنهاكن، وتنتج المصانع الدنماركية بضائع ذات جودة عالية، وتشمل أجهزة الصوت وأجهزة التلفاز والأثاث والخزف الصيني والأواني الفضية، ومن بين المنتجات الأخرى في الدنمارك محركات الديزل والآلات، وصناعة الأدوية المعلبة بأنواعها والسفن والنسيج والملابس والألبان.

---

(١) www.suite101.com/article/denmark-top- imports - exports-2008-a156701.

- **الزراعة:**

تُشكل المزارع نحو ثلثي إجمالي مساحة الدولة، وتغطي المزارع ما يقارب (٤٠) هكتار في متوسط المساحة، وحتى الثمانينات من القرن التاسع عشر، كان القمح يشكل أهم محصول زراعي للدنمارك، ثم انخفضت أسعار القمح وبدأ المزارعون الدنماركيون يركزون على إنتاج البيض والحليب، ونظموا مصانع تعاونية للزبدة والألبان والمسالخ، وتقاسموا التجهيزات والأرباح، وتغطي التعاونيات في الوقت الحاضر سائر فروع الزراعة، وأصبحت تربية الماشية المنتجة للحم أو الألبان هي النشاط الرئيسي في معظم المزارع الدنماركية، وتستخدم معظم الحاصلات علفاً للدواب وتشمل الشعير والبطاطس وبنجر السكر واللفت «وهي نبتة ذات أوراق خضراء عريضة» ويزرع الشعير في أراضي المزارع أكثر من أي محصول آخر في الدنمارك، وتصدر حوالي ٦٠٪ من منتجات المزارع الدنماركية في شكل لحوم ومنتجات ألبان.

- **صيد الأسماك**[١]**:**

تصطاد سفن الصيد الدنماركية حوالي مليوني طن من السمك سنوياً، وأهم أنواعها هي القد والرنجة وسمك البوت وسمك الرماح الرملية والإسبرط والبياض. ويؤخذ أكثر من نصف الصيد من بحر الشمال ويعتبر «إسبجرج» ميناء الصيد الرئيسي للدنمارك.

- **الطاقة:**

بدأت تقنية صناعة طاقة الرياح الحديثة، في عام ١٩٧٩م مع بداية إنتاج توربينات الرياح من جانب عدد من المصنعين الدنماركيين من

(١) Busck, Steen and Poulsen, Henning- grundtr?k.?rhus Universtietsforlag, 2002.

أمثال: (Kuriant, Vestas Nordtank, and *Bonus*) وكانت التوربينات المصنعة في ذلك الوقت تعتبر صغيرة قياساً بحجم المصنعة اليوم، حيث كانت قدراتها من (٢٠) إلى (٣٠) كيلو واط، تخزن الطاقة الكهربائية المنتجة من توربينات الرياح، كما تجمع عادة على نطاق واسع من عدد كبير جداً من التوربينات الهوائية، وترتبط بالشبكة الكهربائية الرئيسة، وتعرف بمزارع الرياح لتوفير الكهرباء للأماكن المعزولة، أما طواحين الهواء الصغيرة، فتستخدم مباشرة كطاقة ميكانيكية لرفع المياه، أو لطحن الحبوب، لقد حصل نمواً كبيراً جداً في إنتاج الطاقة من الرياح بين عامي (٢٠٠٠ و٢٠٠٧م)، حيث ازدادت الطاقة الكهربائية المنتجة عالمياً من توربينات الرياح من نحو ١٨ كيكاواط إلى (٩٥) كيكاواط تقريباً خلال هذه الفترة، وهذه تمثل زيادة مقدارها أكثر من خمسة أضعاف، وعلى الرغم من أن الرياح تنتج نحو ٢٪ من مجموع الطاقة الكهربائية المنتجة في العالم فقط، إلّا أنها تمثل نحو (١٩٪) من إنتاج الكهرباء في الدنمارك، و(٩٪) في كل من إسبانيا والبرتغال، و٦٪ في كل من ألمانيا وإيرلندا[١]. ويدعي مصنعوا التوربينات الهوائية بأن أثرها في الحياة البرية قليل مقارنة بغيرها من أشكال النشاط البشري والصناعي، لكن مع ذلك هناك بعض الآثار السلبية في السكان والبرية ينبغي النظر فيها بجدية في مرحلة التخطيط لبناء محطات الطاقة الهوائية، والتحدي الأكبر لطاقة الرياح هو عدم قدرتها على تزويد قطاع النقل بالطاقة، وهذا يعني أن قطاع النقل سيظل يعتمد على النفط[٢].

نجحت الحكومة الدنماركية في الوفاء، بل تجاوزت معايير التحول الاقتصادي للمشاركة في المرحلة الثالثة (العملة الأوروبية الموحدة) من الاتحاد النقدي الأوروبي، ولكن الدنمارك أكدت مجدداً في استفتاء جرى

(١)(٢) Busck, Steen and Poulsen, Henning- grundtr?k.?rhus Universtietsforlag, 2002.

في سبتمبر من عام ٢٠٠٠م، قرارها بعدم الانضمام إلى الوحدة النقدية الأوروبية اليورو، بيد أن العملة الدنماركية لا تزال مربوطة باليورو، وبعد فترة طويلة من اقتصاد استهلاكي ثابت، حيث اكتسب النمو الاقتصادي زخماً عام ٢٠٠٤م، واستمر نموه خلال عام ٢٠٠٦م، بدأ اقتصاد الدنمارك بالتراجع بداية عام ٢٠٠٧م، بعد الانتهاء من طفرة العمران، وقد زاد من حدة هذا التباطؤ تفاقم الأزمة الاقتصادية المالية العالمية عام ٢٠٠٨م، حيث زادت الدنمارك من قروضها الخارجية، مع قلة الطلب على صادراتها، إضافة إلى تراجع الاستثمار وضعف ثقة المستهلك. وأما القضية المستقبلية طويلة المدى التي تشغل الحكومة هو النقص الحاد في العمالة والذي يحدث عند إحالة عدد كبير من العمال إلى التقاعد.

- **البيانات الإحصائية للاقتصاد الدنماركي**[١]:

**❶ الناتج المحلي:**

أ • **إجمالي الناتج المحلي:** ١٣٦,٢ بليون دولار، طبقاً لتقديرات ٢٠٠٠م / و٢٠٣,٧ بليون دولار طبقاً لتقديرات ٢٠٠٧م.

ب • **معدل النمو الحقيقي:** ٢,٨٪ طبقاً لتقديرات ٢٠٠٠م و١,٨٪ طبقاً لتقديرات ٢٠٠٧م.

ج • **متوسط دخل الفرد:** ٢٥٥٠٠ دولار، طبقاً لتقديرات ٢٠٠٠م. ٣٧,٤٠٠ دولار، طبقاً لتقديرات ٢٠٠٧م.

**❷ نسبة مساهمة القطاعات المختلفة في إجمالي الناتج المحلي:**

أ • **الزراعة:** ٣٪ طبقاً لتقديرات ٢٠٠٠م و١,٥٪ طبقاً لتقديرات ٢٠٠٧م.

---

(١) Danmark statistik دائرة الإحصاء الدنماركي.

ب • **الصناعة:** ٢٥٪ طبقاً لتقديرات ٢٠٠٠م و٢١٪ طبقاً لتقديرات ٢٠٠٧م.

ج • **الخدمات:** ٧٢٪ طبقاً لتقديرات ٢٠٠٠م و٧٦٪ طبقاً لتقديرات ٢٠٠٧م.

❸ **إجمالي القوى العاملة:**

٢٨٥٦٠٠٠ عامل طبقاً لتقديرات ٢٠٠٠م.

٢٨٦٠٠٠٠ عامل طبقاً لتقديرات ٢٠٠٧م **توزيعها كما يلي:**

أ • **الزراعة:** ٤٪ طبقاً لتقديرات ٢٠٠٠م و٣٪ طبقاً لتقديرات ٢٠٠٧م.

ب • **الصناعة:** ١٧٪ طبقاً لتقديرات ٢٠٠٠م و٢١٪ طبقاً لتقديرات ٢٠٠٧م.

ج • **الخدمات:** ٧٩٪ طبقاً لتقديرات ٢٠٠٠م و٧٦٪ طبقاً لتقديرات ٢٠٠٠م.

❹ **معدل البطالة:**

٥,٣٪ طبقاً لتقديرات ٢٠٠٠م و٢,٨٪ طبقاً لتقديرات ٢٠٠٧م.

❺ **الموازنة:**

أ • **الإيرادات:** ٥٢,٩ مليون دولار طبقاً لتقديرات ٢٠٠٠م و١٧٢,٦ بليون $ لتقديرات ٢٠٠٧م.

ب • **النفقات:** ٥١,٣ بليون $ بما فيها النفقات الرأسمالية البالغة ٥٠٠ مليون $ طبقاً لتقديرات ٢٠٠١م.

❻ **معدل التضخم:**

٢,٦٪ طبقاً لتقديرات ٢٠٠٠م و١,٧٪ طبقاً لتقديرات ٢٠٠٧م.

❼ **الكهرباء:**

أ • **الإنتاج:** ٤٣,٣٥ بليون كيلو واط/ ساعة طبقاً لتقديرات ٢٠٠٦م.

ب • **الاستهلاك:** ٣٤,٠٢ بليون كيلو واط/ ساعة طبقاً لتقديرات ٢٠٠٥م.

ج • **الصادرات:** ١٣,٧٢ بليون كيلو واط/ ساعة طبقاً لتقديرات ٢٠٠٦م.

د • **الواردات:** ٦,٧٧ بليون كيلو واط/ ساعة طبقاً لتقديرات ٢٠٠٦م.

❽ **النفط:** طبقاً لتقديرات عام ٢٠٠٦م.

أ • **الإنتاج:** ٣٤٢٠٠٠ برميل يومياً.

ب • **الاستهلاك:** ١٧١٠٠٠ برميل يومياً.

ج • **صادرات النفط:** ٣٢٠٠٠٠ برميل يومياً.

د • **واردات النفط:** ١٦٤٠٠٠ برميل يومياً.

هـ • **الاحتياطي المحقق:** ١٣٢٨٠٠٠ برميل.

❾ **الصادرات:**

أ • **القيمة الإجمالية للصادرات:** ١٠١,٢ بليون دولار، طبقاً لتقديرات عام ٢٠٠٧م.

ب • **أهم الصادرات:** الآلات والأدوات - اللحوم ومنتجاتها - منتجات الألبان - السمك - الأدوية - الأثاث - طواحين الهواء.

ج • **أهم الدول المستوردة:** ألمانيا ١٧,٣٪ - السويد ١٤,٥٪ -

المملكة المتحدة ٨٪ - الولايات المتحدة الأمريكية ٦,١٪ - النرويج ٥,٧٪ - فرنسا ٤,٩٪ - هولندا ٤,٨٪ - طبقاً لتقديرات عام ٢٠٠٦م.

**⑩ المساعدات الاقتصادية التي تمنحها الدنمارك:**

قدمت الدنمارك مساعدات تنمية رسمية قدرها بليون و٦٣٠ مليون دولار في عام ١٩٩٩م، و٢,٢٣٦ بليون دولار في عام ٢٠٠٦م.

**⑪ الاحتياطي من العملة الصعبة والذهب:**

٣٤,٣٢ بليون دولار طبقاً لتقديرات ٢٠٠٦م.

**⑫ الدين الخارجي:** ٤٩٢,٦ بليون دولار طبقاً لتقديرات عام ٢٠٠٧م.

**⑬ الاستثمارات الأجنبية في الداخل: ١٤٩,٨ بليون دولار طبقاً لتقديرات عام ٢٠٠٧م.**

**⑭ الاستثمارات الأجنبية في الخارج:** ١٦٨,٢ بليون دولار، طبقاً لتقديرات عام ٢٠٠٧م.

إن تركيزي الكبير على نشاط الاقتصاد الدنماركي بكل مفاصله، توخيت منه أن أقارن بين حجم تلك الأنشطة قياساً مع حُسن التنظيم الإداري الجيد الذي جعل من الدنمارك دولة نموذجية في الإصلاح الإداري وعفويته ومثالاً يحتذى به حيث احتلت المركز الأول في الشفافية الدولية لحصولها على ٩,٣ درجة من أصل ١٠ وبذلك فإن الفساد الإداري والمالي بعيدين جداً عن العمل الإداري والقانوني في الدنمارك، ودور القوانين الإدارية العامة للدولة ودور الفرد الدنماركي قد جعلا من الإصلاح الإداري دوراً متميزاً من سياسة الدولة وقوانينها.

## المبحث الثاني

## دراسة مقارنة لكل من النموذجين
## اللبناني والدنماركي في الإصلاح الإداري

في هذا المبحث سوف نضع مقارنة بين حوكمة الإصلاح الإداري في كل من الدنمارك ولبنان. بعد سردنا لكل الأوليات الخاصة لكلا البلدين قانونياً واقتصادياً واجتماعياً... وهذه المقارنة صعبة أكاديمياً وعلمياً، وذلك لعدم توفر البيانات الخاصة بها، وذلك لحداثة الحوكمة ودورها في الإصلاح الإداري في كلٍ من لبنان والدنمارك وسوف نتناول ذلك في كلا البلدين كلٍ على حدى... في سرد الحوكمة والإصلاح الإداري ومن ثم الخروج بالنتائج الخاصة بالمقارنة، **وقد ضمنا ذلك في المحورين الآتيين:**

## المحور الأول

### الدنمارك

كما نوهنا عنها في سردنا للوصف القانوني والجغرافي والاقتصادي، بأنها بلد القانون والإدارة وإصلاحهما[١]... وهنا يتدخل الشعب الدنماركي ليكون الرافد الأول في تحقيق الحوكمة والإصلاح الإداري، **مهما تعددت الأحزاب في المجتمع المدني فيبقى الفرد الدنماركي يتمتع بالآتي:**

(١) احتلت الدنمارك المركز الريادي في مجال التمتع بالإصلاح الإداري راجع جدول رقم (١).

١ • الشفافية العالية في التعامل.

٢ • حب الدنمارك كوطن وشعب.

٣ • احترام القانون.

٤ • المحافظة على الاقتصاد الوطني.

٥ • الالتزام بالإدارة.

٦ • التعاون والصدق والعمل الجاد.

٧ • الانفتاح الايجابي لمفاصل الحياة.

كل هذه السمات التي ذُكرت آنفاً، تجعل من الفرد الدنماركي محباً للعمل والإخلاص والابتعاد عن الفساد الإداري والمالي والعمل الجاد لتطبيق القانون الإداري... والقانون الدنماركي تطبيقاً يبدأ من رياض الأطفال ومنه يتعلم الفرد كيف يتماشى مع قانون بلده وتطبيقه بشكل صحيح.

ولكي يجعل القانون من الفرد متمسكاً به وإدارته الصحيحة... وسنلقي الضوء على بعض ملامح اهتمامات الدولة الدنماركية من أجل الفرد، وهذه الاهتمامات هي التي جعلت من الإصلاح الإداري عفوية التطبيق دون تدخل الدولة في مفاصل الإدارة أو إصلاحها، لأن تلك الاهتمامات تكفل للفرد الابتعاد عن الفساد الإداري والمالي، وعدم فهمه للفساد لا من باب المادية أو المعنوية، بدءاً من العامل البسيط وصولاً إلى الدار الملكية الحاكمة في الدنمارك... ولكي نوضح مدى الفعالية الاقتصادية وأنشطتها وتأثرها على المجتمع والفرد أضع الجدول رقم ٣ لبيان ذلك.

■ جدول رقم (٣) يبين نمو الاقتصاد الدنماركي بالمليون[١]:

| العام | القطاع | الكلي بالدولار |
|---|---|---|
| ٢٠١٠ | الناتج المحلي | ٢٠٠٧٩٦٠٠٠ |
| | نمو الناتج المحلي | ١,٨٪ |
| | نصيب الفرد بالدولار | ٣٦,٣٣٦ ألف |

هذه نماذج الأنشطة الاقتصادية المختارة للاقتصاد الدنماركي (والأنشطة الأخرى ذات العلاقة) تبين مدى النجاح الهائل في تقديم الخدمات الاقتصادية للفرد الدنماركي.

ونصيب الفرد هو الأعلى حيث بلغ (٣٦٣٣٦) ألف دولار بحيث يُعد مرتفعاً للفرد الدنماركي الذي يشكل الحجر الأساس في إبعاد شبح الفساد الإداري والمالي عن كل مفاصل الإدارة، وكذلك نلاحظ أن قوة العملة الدنماركية تساهم في تقليل التضخم البالغ ١,٧٪ كما نوهنا آنفاً كل تلك المعطيات تساهم في إبعاد شبح الفساد الإداري والمالي.

**أما في القطاع الصحي فأدرج أدناه جدولاً يوضح ذلك.**

■ جدول رقم (٤) يوضح مدى تقديم الخدمات الصحية[٢] في الدنمارك:

| الأبواب | العام ٢٠٠٩م |
|---|---|
| مجموع السكان | ٥٣٤٠٠٠٠ |
| الدخل السنوي للفرد | ٣٦٣٣٦ دولار |
| مجموع النفقات الصحية بالدولار | ٤١١٨ دولار |
| مجموع النفقات كنسبة مئوية | ١١,٢٪ |

(١)(٢) www.statistikbank.dk /// www.ssb.ko.

من الجدول رقم (٤) نرى أن الخدمات الصحية المقدمة للفرد الدنماركي هي الأعلى على المستويات الدولية، ناهيك عن النوعية الصحية المستخدمة في رفد الفرد بها، وهذ المجال يتيح للفرد التمسك بالإدارة وإبعاده عن كل ما يمس السلبية في تعامله اليومي لها، أما في مجال التعليم.

يُعتبر رافداً مهماً في تطوير الكوادر البشرية، والذي يبين مدى التصاق الفرد الدنماركي بالقانون وعدم الوقوع في سلة الفساد الإداري، ويبقى دوماً في سلة الإصلاح الإداري، **ولتنفيذ هذا الهدف بُذل جهدٌ بشكل نشط ضمن خمس مجالات هي:**

**❶ المؤهلات والقدرات. ❷ المرونة. ❸ الابتكار.**

**❹ الحرية في الاختيار. ❺ إدارة الناتج.**

وقد بدأ الاهتمام بقضايا الجودة في العقد الأخير، وقد استندت رسالة الجامعات على عمليات البحث حتى عام ١٩٩٢م وهو بداية ظهور ضمان الجودة في التدريس، ولهذا الغرض تمّ تأسيس مراكز التقييم منذ عام ١٩٩٢م، وهو مؤسسة منفصلة عن وزارة التعليم، وتقوم بتقييم الجودة في الجامعات وبعض مؤسسات التعليم العالي، ويتم صرف الإنفاق على التعليم من الناتج الإجمالي في الدنمارك بمعدل ٧,٩٪ من الناتج الإجمالي.

- **سوق العمل:**

يُعتبر سوق العمل في الدنمارك الأكثر مرونة في أوروبا، ويُسمى بالأمن المرن (حيث يشمل التوظيف والفصل والبحث عن عمل جديد) ويبلغ حجم القوى العاملة في الدنمارك حوالي (٢,٩) مليون نسمة، والناتج المحلي ويأتي في مرتبة (١٣) لكل ساعة عمل لعام ٢٠٠٩م،

كما تمتلك الدنمارك أعلى حد للأجور في العالم وفقاً لصندوق النقد الدولي، حيث بلغ معدل البطالة ٦,٦٪، وهو أقل من متوسط الاتحاد الأوروبي البالغ ٩,٦٪ وتبنى على هذه الأسس التي تّم ذكرها في الفقرات، حيث يكون الفرد هو الأساس في توجيه الإدارة وإصلاحها وكون الحوكمة في الدنمارك، هي بمثابة الصفة الرقابية لتحقيق الإصلاح الإداري، وقد ثبت هذا الأمر في تقرير لجنة Nørby، حيث أنيط أمر تحقيق الحوكمة في الدنمارك إلى لجنة متخصصة قانونية واقتصادية لدراسة وتحقيق الحوكمة للشركات الدنماركية، وقد أصدرت اللجنة تقريراً وتوصيات، حول حوكمة الشركات في الدنمارك، والتفاعل بين الهيئات الإدارية للشركات كالموظفين والدائنين والعملاء والموردين والزبائن في الشركات، ومن تقرير هذه اللجنة يوضح بأن الهدف من تطبيق حوكمة الشركات هو تحسين الاطلاع على التقارير من قبل الشركات، من خلال مزيد من الانفتاح والشفافية، وتقوية المراجع الداخلية والخارجية وكذلك زيادة الثقة في السوق، ويكون بذلك فرصة للشركات لتجنب الانهيارات، والتوصيات الواردة في تقرير Nørby للأوراق المالية منذ ٢٠٠٣ إلى أواخر ٢٠٠٥م بحيث يجب أن تلتزم الإفصاح، وتوفير بعض الأدوات التي تتماشى مع مجال التنمية الدولية، **ويقسم تقرير (نوربي Nørby) إلى ما يلي:**

- ١ دور المساهمين والتفاعل مع إدارة الشركة.
- ٢ دور أصحاب المصلحة وأهميتها بالنسبة للشركة.
- ٣ الانفتاح والشفافية.
- ٤ واجبات ومسؤوليات مجلس الإدارة.
- ٥ مكافأة مجلس الإدارة.

٦ • خطر (إدارة الخطر) ما يمس الشركات والأفراد وحمايتهم.

٧ • التنقيح السليم والجيد للأداء.

٨ • تركيبة مجلس الإدارة.

أما التوصيات الواردة في تقرير (Nørby)[١] للأوراق المالية منذ ٢٠٠٣ إلى أواخر ٢٠٠٥م، كانت تقتضي بوجوب التزام الإفصاح عن سيرالعملية الاقتصادية، وتوفير بعض الأدوات التي تتماشى مع مجال التنمية الدولية، ولكن مع تصاعد الأزمة المالية العالمية في الآونة الأخيرة أدت إلى الالتزام بتطبيقات الحوكمة في الشركات الدنماركية نوعاً ما.

إن السبب الرئيسي في ظل عدم وجود قوانين خاصة للحوكمة والتعريف الاقتصادي لها، هو غياب الفساد المالي والإداري، وعند تقييمنا لتقرير Nørby من ناحية تطبيق الحوكمة أو استعمالها كورقة للإصلاح الإداري وكذلك من استفساراتنا المتكررة عن الشركات الدنماركية الإنتاجية والخدمية، لم نلاحظ تمسكها والأخذ بهذا التقرير وتوصياته ولا بتوصيات OECD (منظمة التعاون والتنمية الأوروبية) التي أوصت بضرورة تطبيق الحوكمة في البلدان الأوروبية، ولكن لاحظنا الأهم من ذلك بأن الفرد الدنماركي الذي يُربى بالمدارس والجامعات على كل ما هو حسن، بالإضافة إلى الرفاهية التي يعيشها أو يتمتع بها والتراكم الأخلاقي القويم في المناحي العملية بعيداً عن الغش والرشوة والكذب، فهذا السمات جعلت الفرد الدنماركي فرداً متحوكماً بنفسه، يعمل ضمن أجندة حكومية في الإصلاح القويم، وعدم زج نفسه في

---

(١) Kandidatafhandling 2009 af Jens Orlemann/cand.merc.aud-studiet, Aalborg Universitet.

الفساد الإداري والمالي، وكذلك الالتزام بالقانون فهماً وتطبيقاً، وعليه فقد خرجنا بنتيجة بأن الحوكمة عاملة لدى الشركات الدنماركية عفوياً، من ذلك المنطلق الأخلاقي والحس الوطني والإلتزام بالقانون وتطبيقاته خدمة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

## المحور الثاني

### لبنان

عند مقارنتنا للحوكمة والإصلاح الإداري في لبنان مع ما هو موجود في الدنمارك... لاحظنا بأن القوانين الإدارية وإصلاحاتها في لبنان أكثر ما هو موجود في الدنمارك، وأن كل تلك القوانين اللبنانية اقتصادية كانت أم إدارية تصب في ناحية واحدة، وهي إبعاد شبح الفساد المالي والإداري عن القطاعات الحكومية والخاصة، **إلّا أن تلك القوانين (وكما ذكرناها في مقدمة هذه الدراسة) هي:**

أ • قانون مراقبة تبييض الأموال ٢٠٠٢م.

ب • قانون سرية المصارف ١٩٥٦م.

ج • مهنة تنظيم خبراء في المحاسبة الدولية ١٩٩٦م.

وتعتبر هذه القوانين وغيرها من القوانين الفرعية، هي المبادئ الأساسية للحوكمة والإصلاح الإداري للشركات والمؤسسات التي تنظم الإصلاح الإداري والقانوني للشركات العاملة في لبنان.

**إلّا أن هذه القوانين رغم أهميتها، لا تصلح تطبيقاً في الساحة الاقتصادية والقانونية في لبنان وذلك لعزوف الفرد اللبناني عن التمسك بها للأسباب التالية:**

أ • البعد الفردي عن الشفافية الشخصية والوطنية في لبنان.

ب • الأنانية الفردية وعدم احترام الرأي والرأي الآخر ومن ثمّ الابتعاد عن مصلحة الوطن.

ج • عدم احتواء القانون في مصلحة البلد.

د • عدم الالتزام بالإدارة وتوجهاتها نحو الأحسن.

هـ • عدم الالتزام بالمحافظة على الاقتصاد الوطني وتصاعد وتائره لمصلحة البلد.

و • عدم التعاون والصدق في العمل الجاد والمثمر مع الآخرين والشركات المنتجة.

ز • الجمود وعدم الانفتاح الإيجابي لمفاصل الحياة في لبنان بسبب التيارات السياسية والطائفية.

ح • تمسك الفرد اللبناني بأجندات حزبية وطائفية والعمل بمقتضاها.

كل هذه السمات التي ذكرتها، تجعل من الفرد اللبناني عازفاً عن العمل، والإخلاص بل وتجعله يتقارب مع الفساد الإداري والمالي... ويشجع الآخرين على عدم التمسك بالإصلاح الإداري.

وأُسوةً بتقرير نوربي Nørby في الدنمارك فقد وجدنا توصيات نستطيع أن نسميها **بتوصيات اليافي** تخص الحوكمة والإصلاح الإداري في لبنان، حيث وضع توصيات تعزز من تطبيق ممارسة السلطات للإدارة الرشيدة، **والحوكمة التي تساهم في الإصلاح الإداري وأوصت بمبادئ الإدارة الرشيدة أو الحوكمة كما يطلق عليها وهي:**

١ • ضرورة اعتماد مناهج تعليمية تحث على العمل الجماعي.

- ٢ ضرورة وضع برامج للتوعية، حول أهمية تضافر الجهود، فالذين تخرجوا اليوم يحتاجون إلى دراسات واقعية، عن تجارب نجاح وفشل الشركات الأخرى خارج وداخل البيئة، التي نعيش فيها وأن يتعرفوا على أسباب ذلك النجاح أو الفشل للشركات، من خلال حلقات بحث وتدريب إلى صغار رجال الأعمال والعاملين في المشرق العربي.
- ٣ ضرورة إصدار تشريعات لحماية صغار المستثمرين، والمقصود هنا الشركات المساهمة المفتوحة، وليس الشركات المساهمة المغلقة.
- ٤ تطبيق مبدأ الثواب والعقاب في الإدارة العامة والخاصة شرط أن يكون هذا التطبيق حازماً.
- ٥ تعزيز استقلالية القضاء، كي يتمكن كل مستثمر من الشعور بالأمان إذا ما استثمر أمواله.
- ٦ ضرورة تكليف شركتي تدقيق مستقلتين بحسابات الشركات المدرجة، والمصارف وشركات التأمين، بحيث تصدران هاتين الشركتين تقريراً واحداً، والتجربة الفرنسية تجربة ناجحة حول هذا الأمر (إذ لا تسمح أن تزيد ولاية مدققي الحسابات عن ٦ سنوات كحد أقصى) ولو كان هذا الأمر مطبق بالولايات المتحدة ربما لما انهارت شركة **أنرون**.
- ٧ ضرورة إصدار تشريع للشركات المساهمة المفتوحة، في تكوين لجنة تدقيق والمقصود بالشركات المفتوحة، هي الشركات التي يشارك فيها أفراد لا علاقة لهم ببعض أي أن هناك اختلافاً في المصالح المشتركة، لأننا في لبنان اعتمدنا أسلوب الشركات

المساهمة للشركات العائلية الصغيرة، وقد يكون هذا الأمر خطأ، ولكن علينا أن نميز بين نوعين من الشركات، الشركات المفتوحة والشركات المغلقة، فالشركات المغلقة لا تريد أن يتدخل بها أحد، أما المفتوحة أي الشركات المدرجة اسهمها في البورصة، فهي تتفاعل مع الأطراف الأخرى.

- ٨ تنظيم ندوات وورش عمل واقعية لترويج مفاهيم الإدارة الرشيدة، أو الحوكمة لأن هذا المفهوم، لم يبدأ بالنسبة لنا في المشرق العربي إلّا من فترة ٥ سنوات فقط، لذلك علينا أن نقيم المزيد من ورش العمل لتوضيح هذه المفاهيم أمام المسؤولين.
- ٩ اعتماد خصخصة الإدارة قبل الملكية في القطاع العام، وهو أمر ضروري جداً باعتبار خصخصة الإدارة مهمة في اختيار التكنوقراط في عمل الإدارة وإصلاحها.
- ١٠ الحد من الرشوة والمحسوبيات والواسطة في الوظائف مما يسمح بتعيين الرجل المناسب في المكان المناسب.

- **كما تضمن التقرير بعض التوصيات في دور الحوكمة في الإصلاح الإداري في لبنان وأهمها:**

❶ الاستفادة من تجارب الفشل للعمل الفردي، وهنالك تجارب عديدة موجودة في العالم.

❷ من الدول العربية التي أعطت الاستقلالية لخبراء المحاسبة القانونيين، لا تتعدى ست دول[1] في حين أن خبراء المحاسبة في دول الغرب تتمتع باستقلالية تامة في العمل وتدقيق الحسابات، كما في

(١) الدول التي أعطت استقلالية لمهنة خبير المحاسبة القانونية... السعودية - الأردن - قطر- الإمارات - الكويت - عُمان.

الولايات المتحدة وإنجلترا وفرنسا هو أمر موجود منذ ما يزيد على ٤٠ سنة وهي المهنة الأولى التي يُعتمد عليها في تطوير القدرات الاقتصادية.

❸ تعزيز فعالية دور الهيئات والسلطات الرقابية.

❹ اعتماد معايير المحاسبة الدولية في إصدار التقارير، والإفصاح عن أرقام الشركات... وعلاوة على هذه التوصيات، الواردة أعلاه ضمن تقرير الدكتور موفق اليافي، والتي اعتمدنا عليها في تقييمنا للإصلاح الإداري في لبنان... إلّا أننا قمنا بزيارة ميدانية للمؤسسات اللبنانية التالية **وذلك للوقوف على مدى دور الحوكمة في الإصلاح الإداري**:

- ١ دائرة البحوث والتخطيط في وزارة الاقتصاد في لبنان ١٢/ ٠٢/ ٢٠١٢ (لا جديد رسمياً وسيطرح الموضوع على المعنيين).
- ٢ الجامعة الأمريكية في بيروت AUB ٢٥/ ٠٢/ ٢٠١٢ (لا جديد في موضوع الحوكمة).
- ٣ الجمعية اللبنانية للإنماء التربوي والاجتماعي بتاريخ ١٩/ ١١/ ٢٠١٢ حيث اجتمعنا مع الدكتور نبيل قسطة[١] فيها بهدف إغنائنا بالمعلومات عن الحوكمة في لبنان حيث أنه مؤلف كتاب... (**سر الحوكمة الناجحة**) وبعد اطلاعه على مسودة البحث المحققة من قِبَلنا، حول الحوكمة ودورها في الإصلاح الإداري، في كل من لبنان والدنمارك، أشار بأن لبنان ما زال بعيداً عن تحقيق الحوكمة ودورها في الإصلاح الإداري، حيث قُدم مقترحٌ بهذا الخصوص لمجلس الوزراء بتاريخ ٠٤/ ٠٢/ ٢٠١٢ وما زال قيد الدرس. وقد اطلعنا على الكتاب المحقق

(١) قسطة/ نبيل - دكتور/ صاحب كتاب سر الحوكمة الناجحة/ دار منهل الحياة بيروت ٢٠١٢م.

من قبل الدكتور نبيل قسطة، وناقشناه حول مجريات الحوكمة في لبنان ودورها في الإصلاح الإداري، وأبلغنا بأن الشركات اللبنانية حكومية كانت أو خاصة، ما زالت بعيدة عن تطبيق الحوكمة وأنها بحاجة ماسة إليها لإبعاد شبح الانهيارات وإبعاد الفساد الإداري والمالي عن هذه الشركات، **ومن سير ما جاء في هذا الفصل، كونا مقارنة بحثية بين لبنان والدنمارك وخرجنا منها بالآتي:**

أ • **لبنان**: ما زال بعيداً عن تطبيق الحوكمة في سبيل تحقيق الإصلاح الإداري الأمثل (الفساد الإداري[1] والمالي يتمثل فيها بـ٢,٥ من أصل (١٠)... وأن الشركات العاملة في لبنان أكثرها عائلية، وتعمل الحوكمة في داخلها ضمن تلك العائلة... وبعيداً عن المعنيين في الشركة من الجمهور الداخلي أو الخارجي... وأن لبنان وحتى الآن لم يشهد انهيارات مالية لشركات القطاع الخاص أو العام[2] ولكن مستقبل لبنان القانوني والاقتصادي بحاجة ماسة إلى تطبيق الحوكمة من أجل الإصلاح الإداري... لكون المجتمع اللبناني يعاني من التدخلات السياسية والطائفية في كل مداخله السلبية وليست الإيجابية.

ب • **أما في الدنمارك**: فإن الحالة في الإصلاح الإداري مستقرة، ولو أن الحوكمة تعمل بصورة مستمرة منذ منتصف التسعينيات وذلك كما نوهنا مرات بأن الفرد الدنماركي يتحلى وبجدارة

---

(١) تقرير منظمة الشفافية العالمية على لسان رئيستها - **هوغيت لبيل** - لعام ٢٠١٢م.

(٢) اليافي/ موفق - دكتور/ صاحب كتاب الحوكمة الجيدة في مهنة المحاسبة، الاتحاد العربي للمحاسبين.

بخلوه من كل أبواب الفساد الإداري والمالي بسبب النزاهة والثقة الكبيرة بالقوانين منذ صغره، وتمتعه بكل الميزات الحياتية الإيجابية مثل الرفاهية بكل مناحي الحياة... ولكن ورغم وجود انهيارات مالية وإدارية للشركات فإن الأمر المستقبلي يتطلب دراسة تقرير نوربي (Nørby) والأخذ بهما في بعض المفاصل القانونية والإدارية حماية للشركات في الأفق المستقبلي، لذا فالمقارنة بين البلدين كما هو واضح فيها مفارقة كبيرة في نواحيها القانونية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

**فلبنان الغير مستقر أمنياً وهو ما يتطلب أن يكون أساساً للتنمية الاقتصادية... أما الدنمارك فإنها مستقرة قانونياً واقتصادياً واجتماعياً،** إلّا أنها تتخوف من الانجراف الأوروبي نحوها، مما يسبب الإفلاس المالي المستقبلي، والذي يدق ناقوس الخطر العالمي كما أسلفنا في متن الدراسة هذه، إلى استقرار الدنمارك الآن من البعد الذي ينطوي على الشبح الخاص بالانهيارات المالية... ومن هاتين المقارنتين لكل من الدنمارك ولبنان في الحوكمة ودورها في الإصلاح الإداري، خرجنا بنتيجة بأن العامل الأساسي في هذه المعادلة للحوكمة والإصلاح الإداري... هو المجتمع والفرد بصورة أساسية لأنهما هما المعنيان في التمسك به وتحريك الحوكمة، ويعتبر العامل الحاسم لدى كل المجتمعات الإنسانية واللبنانية بصورة خاصة بالإضافة إلى دور القوانين العامة التي تؤثر في تحقيق الإدارة الناجحة والإدارة العامة Administration الناجحة في تسيير كفاءة الأداء الأمثل.. وإبعاد شبح الفساد الإداري والمالي.

# الخاتمة

**وتحتوي كما في الرسائل الأكاديمية على محورين،** الاستنتاجات وهي التي خرجنا بها من الدراسة.

**والتوصيات التي نراها مناسبة لطرحها كمعالجات لتطبيق الحوكمة والإصلاح الإداري وهي:**

## المحور الأول

### الاستنتاجات

خرجنا بجملة من الاستنتاجات، التي تتعلق بالثوابت الموجودة في هذا الكتاب **وهذه الاستنتاجات هي:**

أ • **مفهوم الحوكمة لغوياً:** هي الحكم والتحكم والتحكيم والأحكام والحاكمية للدلالة على الاحتكام للشريعة الواردة في القرآن الكريم أو إلى السنة النبوية الشريفة، والأخذ بهما في التعامل اليومي، وبذلك **فالاحتكام هو الأقرب لغوياً وعربياً إلى الحوكمة،** ويقصد بالاحتكام أي الرجوع إلى العقل أو نص عملي، أو الشريعة المتبعة في بلد ما.

ب • **الحوكمة من الناحية القانونية**: هي الصيغة القانونية الموضوعة والمتفق عليها من قبل فقهاء القانون والاقتصاد وذلك لضبط الشركات والمحافظة على ثقة الجمهور لها (الداخلي والخارجي).

ج • **الحوكمة من الناحية الاقتصادية**: هي النشاط الاقتصادي الأمثل لعمل الشركات واحتساب كشوفات الموارد الخارجة من الإنتاج على شكل أرباح.

د • **تاريخ الحوكمة**: هو سجل الأحداث التي حدثت في الماضي في انهيار بعض الشركات وما زالت تتفاعل مع الحاضر لفهم أصول الحوكمة ودورها في إرساء دعائم الإصلاح الأمثل حفاظاً على انهيار الشركات، ولكنني وجدت خلال تلك المراحل، بأنها كانت قانونية تنظيمية أو عفوية وهناك تخوف وعلى مر الأعوام من انهيار بعض الشركات، ما لم تلتزم بوضعية قانونية تنظم العلاقة بينها وبين جمهورها الخارجي أو الداخلي، وإبعاد شبح الفساد الإداري والمالي.

هـ • **أهمية الحوكمة**: أكد Winkler على تنامي أهمية القواعد السليمة لحوكمة الشركات وتحقيق الإصلاح الإداري، بغية تحقيق التنمية الاقتصادية وتفادي الوقوع في الأزمات المالية.

و • **أهداف الحوكمة**: تسعى الحوكمة إلى تحقيق رفع الكفاءة، وأداء المؤسسات ووضع الأنظمة الكفيلة بتحقيق المكاسب أو تقليل الغش وتضارب المصالح.

ز • **مبادئ الحوكمة**: المحافظة على أموال الدولة، ضمان حقوق المتعاملين مع مؤسسات الدولة، الإفصاح والشفافية.

ح • **فالإدارة**: هي قانون العمل في مؤسسة ما، ويُستمد هذا القانون من القانون العام للبلد، والذي يعطي لكل مفصل في الدولة الحق في تحرير قانونه الخاص به.

ط • **تاريخ الإدارة**: عرفت الحضارات الإدارة منذ القدم وذلك يؤكد على أن الإدارة قديمة قدم الإنسان وتطوره الفكري والإداري تاريخياً.

ي • **مفهوم الإدارة**: إن أصل كلمة الإدارة (Administration) لاتيني بمعنى لكي يخدم... (to serve) الإدارة بذلك تعني الخدمة على أساس أنه من يعمل بالإدارة، يقوم على خدمة الآخرين.

ك • **الإصلاح الإداري**: الإصلاح الإداري يتم في زمان ومكان معينين، مع التجدد والاستعداد لأي خلل مؤقتاً كان أو مستمراً، وهكذا تهدف عمليات الإصلاح الإداري إلى إدخال تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة، بما تكفل تحسين مستويات الأداء، ورفع كفاءة النظم الإدارية.

ل • **أهمية الحوكمة في الإصلاح الإداري**: يتراوح بين تنظيم الجهاز الإداري في الدول على أسس علمية سليمة، تكفل تحقيق الأهداف المرجوة منه، أي أنه يعني تنظيم هذا الجهاز من حيث أساليب وطرق العمل، فضلاً عن تنظيم شؤون العاملين فيه.

م • **بدايات الحوكمة في العالم (إفلاس أنرون)**: بما أن الحوكمة علم دراية جديدة يدخل فيها القانون والاقتصاد والإدارة، وقد بدأت ممارسة حوكمة الشركات فعلياً، وكعمل تنظيمي وقانوني وعلمي منذ عام ٢٠٠١م، لا سيما بعد انهيار عدد

من الشركات الأمريكية الكبرى، مثل شركة. (**أنرون وورلد كوم**).

ن • **الحوكمة في الدنمارك**: فقد بدأت بها منذ منتصف التسعينات، حيث بدأ التركيز الدولي على كيفية التحكم بالشركات الكبيرة، والسبب في ذلك الانهيارات التي مرت بها الشركات العالمية، وفي الدنمارك فضيحة شركة الغزل والنسيج الدنماركية (ريش الشمال) التي أشهرت إفلاسها عام ١٩٩١م.

س• **الحوكمة في لبنان**: بما أن لبنان بلد ديمقراطي منفتح على العديد من الحضارات من الشرق والغرب، وهذا ما أغناه وأعطاه الدفع للأمام كي يتمكن من مواكبة التطور والوضع المعاصر، أما اقتصاد لبنان كما هو معلوم مبني على أساس اقتصاد السوق المفتوح (الحر) ويُعتمد هذا المبدأ منذ نشأته عام ١٩٢٦م/ أساسيات الواقع الحالي للدنمارك والواقع الحالي للبنان.

## المحور الثاني

### التوصيات

أ • **ضرورة الالتزام بالحوكمة في الشركات**، لضمان عدم الولوج إلى الفساد الإداري والمالي، ومن ثم انهيارها كما حدث مع الشركات الأمريكية، التي كانت بمثابة ناقوس الخطر للشركات العالمية الأخرى وخاصة في الدنمارك ولبنان.

ب • **الرجوع إلى منظمة التعاون والتنمية الأوربية (OECD)** من قبل دول العالم الراغبة في تحقيق الحوكمة، لإعطائها المشورة في كيفية تحقيق قانون الحوكمة لكل بلد، وحسب خصوصياته، حيث أوصت المنظمة الدول عند وضعها قانون الحوكمة الرجوع إليها لتحقيق الفائدة المرجوة والمثلى.

ج • **الإصلاح الإدري ضمانة لثبات الشركات**، وعدم انهيارها من خلال عمل الأفراد بشفافية عالية.

د • **تدريب العاملين في الشركات**، على نحو معدلات الأداء الخدمي والعلمي في داخل وخارج البلاد.

هـ • **ضرورة وضع برامج للتوعية**، حول أهمية تضافر الجهود فالذين تخرجوا اليوم يحتاجون إلى دراسات واقعية، عن تجارب نجاح وفشل الشركات الأخرى خارج وداخل البيئة التي نعيش فيها، وأن يتعرفوا على أسباب نجاح أو فشل الشركات من خلال حلقات بحث وتدريب إلى صغار رجال الأعمال والعاملين في المشرق العربي.

و • **ضرورة إصدار تشريعات لحماية صغار المستثمرين**، والمقصود الشركات المساهمة المفتوحة وليس الشركات المساهمة المغلقة.

ز • **تطبيق مبدأ الثواب والعقاب في الإدارة العامة والخاصة**، شرط أن يكون هذا التطبيق حازماً وجازماً.

ح • **تعزيز استقلالية القضاء**، وقد تكون هذه هي التوصية الأولى التي تمكن كل مستثمر من الشعور بالأمان إذا ما استثمر أمواله.

ط • **ضرورة تكليف شركتي تدقيق مستقلتين،** بحسابات الشركات المدرجة والمصارف وشركات التأمين بحيث تُصدران هاتين الشركتين تقريراً واحداً، والتجربة الفرنسية تجربة ناجحة بهذا الخصوص، إذ لا تسمح بأن تزيد ولاية مدققي الحسابات عن ٦ سنوات كحد أقصى، ولو كان هذا الامر مطبق بالولايات المتحدة في رأيي لما انهارت شركة أنرون.

ي • **ضرورة إصدار تشريع للشركات المساهمة المفتوحة في تشكيل لجنة تدقيق،** وهناك نوعين من الشركات، الشركات المفتوحة والمغلقة، فالمغلقة لا تريد أن يتدخل بها أحد وهي العائلية، أما الشركات المفتوحة فمدرج اسهمها في البورصة وتتفاعل مع الأطراف الأخرى.

ك • **تنظيم مزيد من ندوات ورش العمل أمام المسؤولين لترويج وتوضيح مفاهيم الإدارة الرشيدة،** أو الحوكمة لأن تلك المفاهيم لم تبدأ بالنسبة لنا في المشرق العربي إلّا من فترة ٥.

ل • **اعتماد خصخصة الإدارة قبل الملكية في القطاع العام،** أي ضرورة تحويل الإدارة من إدارة غير منتجة لا تملك الإمكانات لإصدار التقارير والمعلومات والأرقام بشكل صحيح وسليم.

م • **الاستفادة من تجارب الفشل للعمل الفردي،** وهنالك تجارب عديدة موجودة في العالم.

ن • **إعطاء الاستقلالية الكاملة لمهنة خبير المحاسبة،** ومن الدول العربية التي أعطت الاستقلالية لمهنة خبراء المحاسبة لا تتعدى ست دول، في حين أننا ندرك أن استقلالية مهنة خبراء

المحاسبة في دول العالم وفي الولايات المتحدة وإنجلترا وفرنسا هو أمر موجود منذ أكثر من أربعين سنة، وهي المهنة الأولى التي يعتمد عليها الاقتصاد في تطوير مقدراته الاقتصادية.

س • **تعزيز فعالية دور الهيئات والسلطات الرقابية.**

ع • **ضرورة اعتماد معايير المحاسبة الدولية**، في إصدار التقارير والإفصاح عن أرقام الشركات.

ف • **ضرورة الاهتمام بالفرد من النواحي التعليمية والتربوية والصحية**، بحيث يكون العون الكبير في الالتزام بالإصلاح الإداري والحوكمة في كل بلد، وخاصة لبنان. .. أما في الدنمارك وكما أسلفنا فإن الفرد يُعنى به منذ رياض الأطفال.

★ **الحوكمة والإصلاح الإداري الطريقان الأمثلان لزيادة كفاءة الإنتاج.. وأأكد ضرورة الالتزام بهما من قبل الإدارات العامة وتأثيرهما على الشركات الخاصة والعامة.**

# المصادر والمراجع


- **الكتب العربية:**

- **الأعرجي، عاصم، الدوري حسين**
  - د. مبادئ الإدارة العامة، كلية الإدارة والاقتصاد المكتبة الوطنية، بغداد، ١٩٧٨م.
- **الحيالي، وليد**
  - د. دراسات في المشاكل المحاسبية المعاصرة، الطبعة الأولى، عُمان، دار. الحامد للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤م.
- **القاضي، حسين**
  - المحاسبة الدولية، الطبعة الأولى، الدار العلمية ودار الثقافة، عُمان، ٢٠٠٠م.
- **القاضي، حسين، وحمدان، مأمون،**
  - نظرية المحاسبة، الدار العلمية ودار الثقافة، عُمان، ٢٠٠١م.
- **الشيرازي، عباس مهدي**
  - نظرية المحاسبة، مطبعة ذات السلاسل، الكويت، ١٩٩٠م.
- **تشاركهام، جوناثان**
  - إرشادات لأعضاء مجالس إدارة البنوك، ترجمة مركز المشروعات، الدولية الخاص، ٢٠٠٣م.

■ **جون سوليفان وآخرون**

□ حوكمة الشركات في القرن الواحد والعشرون، ترجمة سمير. كرم، إصدار مركز المشروعات الدولية الخاصة، واشنطن، ٢٠٠٣م.

■ **حلوة حنان، محمد رضوان**

□ نظرية المحاسبة، منشورات جامعة حلب، ١٩٩٠م.

□ بدائل القياس المحاسبي المعاصر، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عُمان، ٢٠٠٣م.

■ **حماد، طارق عبد العال**

□ إدارة المخاطر أفراد - إدارات - شركات - بنوك، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ٢٠٠٧م.

□ حوكمة الشركات (المفاهيم، المبادئ، التجارب، تطبيقات الحوكمة في المصارف)، الدر الجامعية، مصر، ٢٠٠٥م.

■ **سليمان، محمد**

□ حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، الإسكندرية: الدار الجامعية ١١٦، ٢٠٠٦م.

■ **علي، عبد الوهاب وشحاته، شحاتة**

□ مراجعة الحسابات وحوكمة الشركات في بيئة الأعمال العربية والدولية المعاصرة، الإسكندرية الدار الجامعية، ٢٠٠٧م.

■ **قسطة، نبيل**

□ د. سر الحوكمة الناجحة، دار منهل الحياة بيروت ٢٠١٢م.

■ **قرشي، مدحت**

□ د. تطور الفكر الاقتصادي، دار وائل للنشر، عُمان، ٢٠٠٨م.

■ **محمد طارق يوسف**

□ حوكمة الشركات، مجلة المحاسب، جمعية المحاسبين والمراجعين.

المصرية، العدد السادس عشر، تشرين الأول/ أكتوبر - كانون الأول/ ديسمبر، ٢٠٠٣ م، ص ١١.

- **مطر، محمد عطية، الحيالي، وليد ناجي، الراوي حكمت أحمد**
  - نظرية المحاسبة واقتصاد المعلومات، دار حنين مكتبة الفلاح، ١٩٩٥م.
- **نعيم دهمش**
  - الحاكمية المؤسسية وعلاقتها بالتدقيق ومهنة المحاسبة، المؤتمر العلمي - المهني الخامس بعنوان: التحكم المؤسسي واستمرارية المنشأة، عُمان، الأردن، ٢٤-٢٥ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٣م.

## ● الدراسات والأبحاث:

- **السعدني، مصطفى حسن بسيوني**
  - مدى ارتباط الشفافية والإفصاح بالتقارير المالية وحوكمة الشركات، المؤتمر الدولي (مهنة المحاسبة والمراجعة والتحديات المعاصرة). جمعية المحاسبين ومدققي الحسابات بدولة الإمارات العربية المتحدة، كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧م.
- **الفيومي، أحمد**
  - أثر خصائص الأسواق الناشئة على اختبارات الكفاءة، دراسة تطبيقية على بورصة عُمان، دراسات، مجلة العلوم الإدارية، المجلد الثلاثون، العدد الثاني، ٢٠٠٣م.
- **القشي، ظاهر والخطيب، حازم**
  - الحاكمية المؤسسية وإمكانية تطبيقها على أرض الواقع في الشركات المدرجة في الأسواق المالية، مجلة اربد للبحوث العلمية، المجلد العاشر، العدد الأول ٢٠٠٦م.
- **حبوش، محمد**
  - مدى التزام الشركات المساهمة العامة الفلسطينية بقواعد حوكمة الشركات، دراسة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية ٢٠٠٧م.

- **خليل، محمد**
  - دور المحاسب الإداري في إطار حوكمة الشركات، مجلة الدراسات والبحوث التجارية، كلية التجارة، جامعة بنها، العدد الثاني، ٢٠٠٣م.
- **سابا، خوري**
  - الحاكمية المؤسسية ودور أعضاء مجلس الإدارة المستقلين في الشركة مجلة المدقق - جمعية المحاسبين الأردنيين ٢٠٠٦م العدد ١٢-٢٢، ٢٠٠٩م.
- **عوض، أمال**
  - قياس أثر الدور الحوكمي لمراجع الحسابات على سلوك إدارة الأرباح للشركات المسجلة في سوق الأوراق المالية المصري، مجلة الدراسات المالية والتجارية القاهرة، العدد الثالث، ٢٠٠٣م.
- **فاتح، وبشير**
  - حوكمة الشركات كأداة لضمان صدق المعلومة المالية والأنظمة المحاسبية. وأثرها على مستوى أداء الأسواق، منتدى محاسبة دوت نت، ٢٠٠٦م.
- **قباجة، عدنان**
  - أثر فاعلية الحاكمية المؤسسية على الأداء المالي للشركات المدرجة في. سوق فلسطين للأوراق المالية، جامعة عُمان العربية للدراسات العليا، ١١٧، ٢٠٠٨م.


## المجلات والدوريات:


- **أبو العطا، نرمين**
  - حوكمة الشركات سبيل التقدم، مع إلقاء الضوء على التجربة ٢٠٠٨/ ٢/ ٢٥، www.hawkama.net المصرية، ٢٠٠٣م.
- **أبو بكر، محمد**
  - اللجنة الوطنية للحوكمة والمهمة الصعبة، مقالة، مجلة السوق المالي، العدد الثاني.

■ **أبو دياب، نبيل**

□ آفاق تطوير لائحة حوكمة في فلسطين، ورقة عمل، الملتقى السنوي الأول لسوق رأس المال الفلسطيني، رام الله، ٢٠٠٧-٢٠٠٨م.

■ **الشعيبي، عزمي**

□ مجلة السوق المالي، العدد ٥.

■ **الصاوي، عبد الحافظ**

□ سوق الأوراق المالية في فلسطين، ملفات وقضايا، القدس أون لاين.

■ **الصباغ، هاشم**

□ تنظيم السوق المالي يسهم في تدفق الأموال http://syriasteps.com، باستمرار، ٢٠٠٦م.

■ **العبد، جلال**

□ حوكمة الشركات.. ماذا تعني؟ وما انعكاساتها على سوق المال وحملة مقالة، www.4eqt.com، الأسهم، شبكة اقتصاديات.

■ **العصا، أحمد**

□ حوكمة الشركات في سوق فلسطين للأوراق المالية، ترف أم حاجة ملحة؟ مقالة، مجلة سوق المال الفلسطيني، العدد الثاني.

■ **اليافي، موفق**

□ الحوكمة الجيدة في مهنة المحاسبة، الاتحاد العربي للمحاسبين، القانونيين، بيروت، ٢٠٠٣-٢٠٠٨م.

■ **أيوب، نظام**

□ مجلة السوق المالي، العدد ٥.

■ **توفيق، محمد**

□ قراءات من الإنترنت في حوكمة الشركات، الأهمية والمبادئ والمصطلحات، مقالة، موقع حوكمة الشركات، ٢٠٠٨م.

■ **سنقرط، مازن**

□ مجلة السوق المالي، العدد ٥.

□ سوليفان، جون، مقابلة، مكتب الصحافة الفلسطيني، العدد ١٤.

■ **شوقي، ماجد**

□ حوكمة الشركات سهلة المنال بالنسبة للأسواق المتقدمة.. صعبة المنال بالنسبة للأسواق الناشئة؟ مركز المشروعات الدولية الخاصة، www.cipe arabia.org، ٢٠٠٤.

■ **عبادي، سليمان**

□ دور البورصة في الاقتصاد - تقييم تجربة سوق فلسطين للأوراق المالية. ورقة عمل، الملتقى السنوي الأول لسوق رأس المال الفلسطيني، فلسطين، ٢٠٠٧-٢٠٠٨م.

■ **علاونة، عاطف**

□ مجلة السوق المالي، العدد ١١٨/٥.

□ مراجعة لدور وأهمية هيئة سوق رأس المال في الرقابة على السوق. المالي، ورقة عمل، الملتقى السنوي الأول لسوق رأس المال الفلسطيني، فلسطين، ٢٠٠٧-٢٠٠٨م.

■ **عورتاني، هشام**

□ مجلة السوق المالي، العدد ٥.

■ **عورتاني، هشام وموسى، نائل**

□ دليل منهجية الإدارة في المنشآت التجارية المعاصرة ٢٠٠٣م. مركز تطوير القطاع الخاص، فلسطين، ط ١.

■ **فوزي وآخرون**

□ تقييم مبادئ حوكمة الشركات في جمهورية مصر العربية، ورقة عمل، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ٢٠٠٣م.

■ قباجة، وآخرون

□ تعزيز حوكمة الشركات في فلسطين، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ٢٠٠٨م - ٢٢. مكحول، باسم، مجلة السوق المالي، العدد ٥.

■ ميلليستاين، ايرا

□ دور مجالس الإدارة والمساهمين في حوكمة الشركات، الاجتماع الآسيوي الثالث للمائدة المستديرة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن حوكمة الشركات، سنغافورة، ٢٠٠١م.

■ قسطة، نبيل

□ دكتور، سر الحوكمة الناجحة، دار منهل الحياة، بيروت، ٢٠١٢م.

□ المراجعات والمقابلات الشخصية مع بعض الأساتذة في لبنان والدنمارك.

● المراجع باللغة الإنجليزية - الكتب والمواقع الإلكترونية:

* Besley, Scott and Brigham, Eugene, Principles of Finance, London, south - western, (2003).

* Charkham, Jonathan, Keepin better company, Corporate Governance tenyears on, second edition, Oxford University Press, (2005) www.worldcat.org.

* Colley, John, et al, What is Corporate Governance, McGraw-Hill Professional (2005), www.worldcat.org.

* Cooper, Kerry and Fraser, Donald, The Financial Marketplace, secondedition, Addison-Wesley Publishing Co, (1986).

* Fabozzi Frank & Modigliani Franco, Capital Markets, prentice-HallInc, USA, (1992).

* Huse, Morten, Boards, Governance and Value Creation, Cambridge University Press, (2007) www.cambridge.org.

* OECD, (1999), Principles of Corporate Governance Available: http://www.oecd.org.

* OECD, (2004), Principles of Corporate Governance Available: http://www.oecd.org.

* Ontario Teachers pension (2003), Good Governance is Good Businesš Ottawa: OTP, 119.

* Pilbeam, Keith, Finance and Financial Markets, Macmillan press LTD, England, (1998).

## Articles:

* Heakal, Reem, www.investopedia.com.

## Studies:

* Bai, et.al, Corporate Governance and Market Valuation in China. The University of Hong Kong, (2002).

* Brown, Lawrence & Caylor, Marcus, Corporate Governance and FirmPerformance (2004).

* Chtourou, et.al, Corporate Governance and Earnings Management, (2001).

* Core, et.al., Does Weak Governance Cause Weak Stock Returns An Examination of Firm Operating Performance and Investors Expectations, (2005).

* Gompers, Paul, Corporate Governance and Equity Prices, Quarter-lyJournal of Economics, 118, (2003).

# Summary

Am as a, legal beng... Searching always for new in the science of low... and I yet to pass the required of theory articles of my Masters stage. In Arab Academy in Denmark, to get Master's degree in low.

After appointing a supervisor for my study whom are... Prof. Dr. Rashid aljazrawi... we together settled our opinion to take... the Corporte Governance as a major which I will write upon it.. I cover research on title as... The Corporate Governance and its role in the administrative reform... comparative study between Denmark and Lebanon...

To this ends I prepared a scientific plan... which contains the following axes:

1. The outline of study which concert the... problem, purpose, importance, hypotheses, and methodology of the study.
2. The concept of study... The concept contains the following chapters with sup-chapters...as.

* Chapter 1. meaning and history of corporte governance (with 2. Subchapters).
* Chapter 2. The meaning of administrative reform (with 2. Subchapters).
* Chapter 3. The role of corporte governance on administrative reform, taking both Denmark and Lebanon as a comparative study.. (with 2. subchapters).

3. Ending... This contains both of.
   * Conclusions and recommendations.
   * This covered all points which come out with this study.
4. References... I used many resources as bibliography... and booklets, and personal meetings in both Denmark and Lebanon.

With my best regards

Sabri Chebli

# Konklusion

Som en juridisk forsker, er jeg altid udkig efternye juridiske videnskaber. Efter jeg har passeret den teoretiske af 1. år af uddannelsen i Arabiske Akademi i Danmark for at få kandidategrad i jura. Efter udnœnelsen af en vejleder, som er Prof. Dr. Rashid Aljazrawi, har vi besluttet at skrive om Selskabsledelsen. I 2. år af udannelsen havde vi valgt at skrive om:

* Selskabsledelsen og dens rolle af forbedring.
* Sammenlignings undersaf selskabsledelsen mellem Danmark og Libanon.

Til dette formål har jeg lagt en plan som indeholder fpunkter:

1- Planen som indeholder formål og vanskeligheder af udannelsen... udannelsens vigtighe... udannelsens muligheder..udannelsens metoder og introduktion til udannelsen.

2- Udannelsens koncept:

* Kapitel 1. Historie og forståelsen af selskabsledelsen, 2 sektioner.
* Kapitel 2. Ledelsens forståelse og forbedringer, 2 sektioner.
* Kapitel 3. Selskabsledelsens rolle i ledelsens forbedringer, 2 sektioner. Denne kapitel omhandler sammenligninger mellem Danmark og Libanon.

3- Afslutning som indeholder følgende:

 * Konklusion.

 * Anbefalinger.

4- Jeg brugte mange resurser som bibliografi, brochurer og personelle møder både i Danmark og Lebanon.

Med min bedste hilsen

Sabri chebli